سرچشمه‌های درونی سیاست خارجی آمریکا



گردآورندگان : یوجین آر. ویتکوپف
جیمز ام. مک کورمیک
ترجمه : جمشید زنگنه

دفتر مطالعات سیاسی و بین‌المللی

بسم اللہ الرحمٰن الرحیم

سرچشمه‌های درونی سیاست خارجی آمریکا

گردآورندگان:
یوجین آر. ویتکوپف
جیمز ام. مک کورمیک

ترجمهٔ:
جمشید زنگنه

دفتر مطالعات سیاسی و بین‌المللی
تهران - پاییز ۱۳۸۷

فهرستنویسی پیش از انتشار

ویتکوپف، یوجین، ۱۹۴۳- م. Wittkopf, Eugene R.
سرچشمه‌های درونی سیاست خارجی آمریکا / ویراستاران یوجین آر. ویتکوپف، جیمز ام. مک‌کورمیک؛ ترجمه جمشید زنگنه؛ [برای] دفتر مطالعات سیاسی و بین‌المللی. ــ تهران: وزارت امور خارجه، مرکز چاپ و انتشارات، ۱۳۸۱.
۶۷۰ص.: جدول.
بها: ۶۷۰۰۰ ریال ISBN 978-964-361-161-3:
فهرستنویسی بر اساس اطلاعات فیپا
عنوان اصلی: The Domestic Sources of American Foreign Policy: Insights and Evidence, 3th. ed, 1999.
کتابنامه: ص. ۶۶۴ ـ ۶۶۸.
۱. ایالات متحده ـ روابط خارجی ـ ۱۹۴۵ ـ ۱۹۸۹. ۲. ایالات متحده ـ روابط خارجی ـ ۱۹۸۹ م. ۳. ایالات متحده ـ روابط خارجی ـ تصمیم‌گیری. ۴. ایالات متحده ـ مدیریت روابط خارجی. الف. مک کورمیک، جمیز .Mccormick, James M ویراستار. ب. ایران. وزارت امورخارجه. دفتر مطالعات سیاسی و بین‌المللی. ج. ایران. وزارت امور خارجه. مرکز چاپ و انتشارات. د. زنگنه، جمشید، ۱۳۲۶ ـ ، مترجم. هـ عنوان.
۴ س ۹ و / E ۸۴۰ ۳۲۷/۷۳۰۰۹۰۴۵
کتابخانه ملی ایران ۸۱-۳۹۲۳۱ م

سرچشمه‌های درونی سیاست خارجی آمریکا

گردآورندگان: یوجین آر. ویتکوپف ـ جمیز ام. مک کورمیک
ترجمهٔ: جمشید زنگنه
چاپ اول: ۱۳۸۱، چاپ دوم: ۱۳۸۷
شمارگان: ۵۰۰ جلد
طرح روی جلد: شهرزاد تهرانی
حروفچینی، صفحه‌آرایی، طراحی، لیتوگرافی، چاپ و صحافی:

مرکز چاپ و انتشارات وزارت امور خارجه

دفتر مرکزی: مینی سیتی، میدان شهید محلاتی، خیابان نخل، خیابان وزارت امور خارجه
تلفن: ۵-۲۲۴۷۲۷۳۲، دورنگار: ۲۲۴۷۲۷۳۶
فروشگاه مرکزی: میدان انقلاب، اول کارگر شمالی، پاساژ البرز، شماره ۱۱، تلفن: ۹-۶۶۴۲۹۰۲۸
فروشگاه شماره ۲: خیابان شهید باهنر، خیابان شهید آقایی
صندوق پستی ۱۹۳۹۵/۴۷۴۶، تلفن: ۲۲۸۰۲۶۶۲
فروشگاه شماره ۳: انتهای خیابان شهید باهنر، میدان شهید باهنر، تلفن: ۷۱-۲۲۲۹۲۲۷۰
فروشگاه اینترنتی:www.mofa.ir

این کتاب ترجمه‌ای است از:

"The Domestic Sources of American Foreign Policy, Insights and Evidence"; edited by: Eugene R. Wittkopf and James M. McCormick; Third edition; Rowman & Littlefield Publishers, INC., Lanham, 1999.

فهرست مطالب

بخش یک: پیراموتگاه اجتماعی

بخش دو: سازه‌های نهادین

بخش سه: تصمیم‌گیرندگان و پایگاههای سیاستگذاری ایشان

دیباچه مترجم

نوشته‌هایی که در چارچوبه «سرچشمه‌های درونی سیاست برونمرزی آمریکا» در زمینه‌های گوناگون و از دیدگاهها و با رویکردهایی کمابیش، ناهمسان به نگار درآمده و در اینجا گردآوری شده‌اند، همچون آینه‌ای هستند که بخش‌هایی از چگونگی و ویژگیهای ساخت و ساز سیاسی آمریکا را در بازیگاه سیاست جهانی بازتاب می‌دهند.

بیگمان همهٔ بازیگران جهان سیاست، نیاز به شناخت این چگونگی‌ها و ویژگیها دارند، تا بتوانند کمابیش به درستی در پهنه سیاسی جهان بازی کرده و بهترین بازده ممکن را برای بهرمندیهای ملی خود در دهکده جهانی فراهم آورند. روشن است که شناخت، بسنده نیست، و بایستی این شناخت با سیاستی کاربُردی، سازنده و خَردورزانه همراه باشد.

روالها و الگوهایی که در این نوشته بازگو شده‌اند، بیشتر در چارچوبهٔ سیاستگذاری خود کشور آمریکا کاربُرد داشته و با جایگاه این کشور در جهان کنونی سیاست همخوان می‌باشند، و نبایستی دیگر کشورها و دولتمردان آنها بر آن شوند که چشم بسته و با دیدگاهی خام همه یا برخی از این روالها و الگوها را در چارچوبهٔ سیاست برونمرزی خود پیاده و جاسازی کنند؛ زیرا پیشینه، گذشته، تاریخ و چگونگی شکل‌گیری ساختار سیاسی ـ اجتماعی آمریکا و نیز جایگاه ویژه آن کشور در ساخت و ساز جهانی، با دیگر کشورها تفاوت و گاه تفاوتی نمایان دارد.

البته هر کشور دیگری می‌تواند، از این روالها و الگوها، انگیزه و درس گرفته و با شناخت درست و بجا از آمریکا و چگونگی سیاست سازی و سویگیریهای برونمرزی آن کشور، رویکرد و کردار سیاست برونمرزی خود را سامان داده و کارآمد کند.

رویهمرفته می‌توان گفت که چگونگی کردارها، رفتارها و برخوردهای برونمرزی آمریکا را هیچ کشور دیگری، به تنهایی، نمی‌تواند کورکورانه به کار ببندد، زیرا اینها همگی برخاسته از جایگاه و توان برتر آمریکا در جهان کنونی می‌باشند. ولی می‌توان با شناخت آنها شگرد و

خَردورزی سیاست برونمرزی را برای بده بستان و روابط سازنده و شایسته با آمریکا سازمان داد.

آمریکا پس از پایان جنگ سرد، به دلیل نیاز، خواستگاهها و رویکردهای جهانی خود را با زمانه سازگار کرده، و بیشتر به آنچه راکه رئیسان جمهور پیشین آمریکا جورج اچ. بوش «آرایه نوین جهانی» و بیل کلینتون «بین‌الملل گرایی» نامیده‌اند، گرایش یافته است.

جنگ سرد کشمکش و رویارویی دو *اَبَرتوان* را در دو قطب مخالف به نمایش درآورد، که از ستیز دشمنی‌آمیز زمان استالین تا به ستیز همکارانه دوره گورباچف به پویش درآمده بود. ولی در جهان پس از جنگ سرد، مرزبندی دو بلوکی و زورآزمایی دو قطب در کشورهایی که جهان سوم نامیده شده و هنوز نیز می‌شوند، دیگر در میان نیست، بلکه زورآزمایی با قطب‌های بسیار نابرابر و تو در تو، بیشتر به پهنه بازرگانی کشانده شده است ـ و این همان چیزی است که جهانیگری نام گرفته است. در این بازیگاه مرزناپذیر، همه می‌توانند به بازی بپردازند ـ نه تنها کشورها و دولتها، بلکه کلانشرکتها؛ البته به شرط اینکه روال و سازکار بازی را پذیرا شده و بر پایه آنها به کار پردازند.

تا اینجا جهانیگری، بازرگانی را در برگرفته است، ولی شاید در آینده گرایش بیشتری به سوی پیرامون زیست یابد، زیرا اقتصاد و بازرگانی که بخش‌های مهمی از اقتصاد زیست می‌باشند، نیاز به *زایایی* زمین و **پایایی** چرخه هایی که پدیده زندگی را بر این گوی خاکی به نمایش در می‌آورند، دارند. و سرانجام جهانیان در خواهند یافت که برای برخورداری از اقتصادی شکوفا، نیاز به پیرامون زیستی زایا و زیستگاهی جانپرور دارند.

جمشید زنگنه

پیشگفتار

بیش از یک دهه از فروریزی دیوار برلین[1] و پایان جنگ سرد و مایه‌های اثرگذار آن که سیاست برونمرزی آمریکا را در دوره‌ای (که شامل دو نسل می‌شد) شکل می‌داد، می‌گذرد. پیامد این فروریزی، همانا دو روند متضاد جهانی را شتاب بخشید که مایه دگرگونی و بالندگی بافت درونمرزی - برونمرزی در سیاست‌گذاری آمریکا شد.

جهانیگری[2]: نیروهای سیاسی، اقتصادی و اجتماعی که بدون توجه به مرزهای کشورها، مردمان را به همدیگر نزدیک کنند - و در نتیجه جامعه بین‌المللی و سیاست خارجی آمریکا را در یک راستا به پویش در می‌آورند.

تَرَک خوردگی [برخی از کشورها]: که در نتیجهٔ آن نیروهای سیاسی، اقتصادی، و اجتماعی مردمان را درون یک کشور و یا میان کشورها از همدیگر جدا می‌کند - و این روند، بازیگران پهنهٔ سیاست جهان و نیز سیاست برونمرزی آمریکا را به راستایی دیگر می‌کشاند. از این روی نیاز به شناخت سرچشمه‌های درون مرزی سیاست خارجی آمریکا، بیش از پیش آشکار می‌شود. و این آرمانی است که ما در این کتاب دنبال می‌کنیم.

روند جهانیگری که در چند جنبه از سیاست دست به کار شده است از زمان پایان جنگ سرد شتاب گرفته، و مستقیماً بر همهٔ بافت‌های نظام کنونی کشور اثر گذاشته و چگونگی چشم انداز سیاسی جهان را در آستانه هزاره سوم [میلادی] سیمایی دگرگونه می‌دهد. پدیداری و

---

1. Berlin Wall

2. Globalization

گسترش شتابین سازمانهای بازرگانی منطقه‌ای (مانند: پیمان بازرگانی آزاد آمریکای شمالی[۱] و همکاری اقتصادی منطقهٔ آسیا - اقیانوس آرام[۲])؛ پیدایش یا دگرگونی سازمانهای نظامی و سیاسی نوین با عضوهای افزونتر و گسترش یابی بیشتر (مانند: سازمان پیمان اتلانتیک شمالی،[۳] سازمان امنیت و همکاری اروپا،[۴] و سازمان منطقه‌ای آسه آن[۵])؛ فراگیری و گسترش فزایندهٔ رسانه‌های همگانی و ارتباطات در سطح جهان (مانند: سی ان ان، دستگاههای نمابر و شبکه‌های جهان گستر) نمایانگر دگرگونیهای چشمگیری هستند که در پایان سده بیستم پدیدار شده‌اند. همهٔ اینها همراه با دیگر پدیدآوریهای نوین گویای «پایان جدایی جغرافیایی» و «مرگ فاصله‌های جغرافیایی» در نظام جهانی بوده، و مردمان و کشورها را به همدیگر پیوند داده و به خلاف گذشته تشخیص میان کارهای دورنمرزی و برونمرزی را تیره می‌سازند.

ترک خوردگی در جامعه جهانی در راستای جهانیگری به همزیستی می‌پردازد. کشمکش‌های گسترده نژادی - سیاسی در رُوندا، بوسنی، چچن، مکزیک، و دیگر جاها نمایان بوده، و کانون چشم انداز سیاست جهانی از کشمکشهای میان کشورها به کشمکشهای درونمرزی کشورها دگرگونی یافته است؛ و از این روی اصل حاکمیت را که بر پایهٔ نظام کشور استوار شده است، به چالش می‌گیرد. فروریزی نهادهای مالی در کُره و ژاپن، که افت پول اندونزی و نااستواریِ مالی در دیگر جاها را به دنبال آورد، نمایانگر زُوْیهٔ تاریک جهانیگری می‌باشد، که این پدیده اغلب مایهٔ آسیب و سختی‌های اقتصادی بر مردمان یک کشور یا در رابطه میان کشورها می‌شود.

در پهنهٔ امنیتی، نگرانی درباره گسترش جنگ افزارهای ویرانگری انبوه هسته‌ای، و شیمیایی گویای اختلافها و نابسامانیهایی است که همچنان مایهٔ تفرقه کشورها و مردمان

1. North American Free Trade Agreement (NAFTA)
2. Asia - Paific Economic Cooperation (APEC)
3. North Atlantic Treaty Organization (NATO)
4. Organization for Security and Cooperation in Europe
5. ASEAN

می‌باشد. همچنین، ترس از دگرگونی آب و هوا [ی زمین] که در نتیجه گرم شدگی فزاینده زمین، و جا به جایی اجتماعی و ناآرامیهای ناشی از نقص حقوق بشر و افزایش شمار مهاجران و پناهجویان، همچنان جامعه جهانی را دچار شکاف و ترک خوردگی می‌کند.

این جهانیگری و ترک خوردگی به همان اندازهٔ ژرفی که سیاست جهان را پس از فروریزی دیوار برلین شکل داده، بر سیاست برونمرزی آمریکا نیز اثر گذاشته است. نخست آنکه این دو پدیده مایهٔ ادامهٔ گفتمان درونمرزی، نه تنها درباره اینکه آمریکا می‌باید چگونه در جهان دست به کار شود، بلکه درباره اینکه آیا بایستی خود را درگیر در امور جهانی کند، شده است. برخی از تحلیلگران بر این بارور هستند که آمریکا با پیروزی در جنگ سرد، بایستی از این جایگاه خود در سمت «تنها ابر قدرت بر جا مانده» بهره گرفته و یک راهبرد «بَرتَرانه» را دنبال کرده، و بر این پای می‌فشارند که آمریکا می‌باید چالشگرانی راکه در رویارویی با قدرت و جایگاه این کشور پدید می‌آیند، در هم کوبد؛ و پیشنهاد می‌کنند که آمریکا هر گونه هزینه سنگینی راکه برای این رویارویی نیاز باشد، بپردازد. دیگران بر این باور هستند که آمریکا بایستی درگیری خود را در جهان کاهش دهد و به دنبال یک تعریف کم پهنه‌تر از مجموعهٔ منافع (بهره مندی) ملی خود باشد، و نیز خود را تا آنجاکه ممکن است از نیروهای رقابتگر جهانیگری و ترک خوردگی به دور نگهدارد. با این همه برخی چنین می‌پندارند که نیروهای واگرا در جهان سیاست، هیچ راه چارهٔ دیگری برای آمریکا بر جا نمی‌گذارد، مگر آنکه همچنان درگیر بماند، و - با کوشندگی ولی به گونه‌ای گزینه‌ای - برای سودمندیِ ملت خود در راه اداره و کنترل آن [یعنی سیاست جهانی] گام بر دارد.[1]

دوم آنکه این دو روند به دگرگونی توان مشارکت در روگاه سیاسی یاری رسانده‌اند. به سُخنی بهتر، گسترش هموابستگی آمریکا با اقتصاد سیاسی جهان که همراه با جهانیگری می‌باشد، فشارهای درونمرزی بر سیاستها و روندهای سیاستگذاری در زمینه سیاست خارجی این کشور را افزایش می‌دهد. همان گونه که تجربهٔ دیگر کشورها نشان می‌دهد، هموابستگی [کشورها] حاکمیت بی‌چون و چرای دولت را کاهش داده، تشخیص میان سیاست‌های

درونمرزی و برونمرزی را کمرنگ کرده، و مشارکت سازمانهای درونگرِ دولتی را در روند سیاست بازی افزایش می‌دهد. شماری از دگرگونیهای اخیر اقتصادی از سوی نیروهای جهانیگری تسریع شده‌اند؛ در این زمینه برای نمونه می‌توان از پدیداری آشکار برندگان و بازندگان در روال سیاسی جامعه آمریکا نام برد. هر گروهی به مقامهای فرمانروایی [حکومتی] روی آورده و از ایشان درخواست ادامه سیاست کنونی یا دگرگونی آن را می‌کند تا دیدگاه و خواست خود را ممکن سازد. نتیجه این کنشهای ایشان «نمودگریِ» بیشتر در سیاست خارجی آمریکا می‌باشد.

ترک خوردگی نظام بین‌المللی نیز اثرهای همسانی دارد. به خلاف سالهای جنگ سرد، یعنی زمانی که خطر و تهدید کمونیسم که از شوروی الهام می‌گرفت و نیز ترس از جنگ هسته‌ای، که منجر به چیرگیِ این الگویِ یگانه امنیتی [در باختر زمین] شده بود؛ هیچیک از چالشهای چندگانه‌ای راکه هم اکنون آمریکا با آنها روبرو می‌باشد، این کشور را بر آن نمی‌دارد که سیاستگذاران یا ملت آمریکا، برای یک چالش معین اولویت قائل شوند، و نیز هیچیک از این چالشها همانند موضوع تهدید کمونیسم، آن موقعیت سیاسی راکه طی دروان جنگ سرد، ارجحیت سیاستگذاران و همدردیِ ملت را به همراه داشت، بارور نمی‌کند. در نتیجه، دیوانسالاری‌های گوناگون، نمایندگان کنگره، گروههای ذینفع (بهرجو) متفاوت، و رویهمرفته سراسر ملت در راه سبک و سنگین کردنِ موضوعهای برتر و نسخهٔ سیاسی خود گام می‌دارند.[۲]

افزون بر این، در دوره کنونی، چگونگی و سرشت موضوعهای پیش رو، آوردگاههای درونمرزی را بر آن می‌دارند که نقش گسترده‌تری را در شکل‌گیری سیاست برونمرزی آمریکا بازی کنند. موضوعهای کنونی که در نتیجه نیازهای جهانیگری و ترک خوردگی پدید آمده‌اند، حتی آن موضوعهایی که نیاز به رسیدگی و اقدام بیدرنگ دارند، کمتر بحران به شمار آورده می‌شوند. و اغلب آنها را با دیدهٔ موضوعهای راهبردین یا موضوعهای ساختاری می‌نگرند. موضوعهای سیاسی راهبردین، «گویای آرمانها و راهکارهای سیاست خارجی می‌باشند» (مانند:

پیگیری «برخوردِ سازنده در برابر چین»[1] یا «مهار دوگانه» در برابر ایران و عراق). از سوی دیگر موضوعهای سیاسی ساختاری گویای آن هستند که «چگونه منابع به کار گرفته شوند»، مانند «تولید، کاربری، و سازماندهی تجهیزات و پرسنل ارتش» یا «چه کشورهایی کمک دریافت کنند، چه مقرراتی بر مهاجرت فرمانروا باشند، و چه اندازه پول به سازمانهای بین‌المللی داده شود».[۳]

از آنجا که نه موضوعهای سیاست راهبردین و نه ساختاری نیاز به پاسخهای فوری همانند بحرانها را ندارند، و از آنجایی که این دو رشته از موضوعهای راهبردین و ساختاری تنها به گستره تصمیم‌گیری دستگاه اجرایی [قوهٔ اجرایی کشور] محدود نمی‌شوند، فرصت‌های افزونتری برای مشارکت گران درونمرزی در زمینه رخنه گری بر پیامدهای آنها در دسترس قرار گرفته‌اند.

سیاست درونمرزی و سیاست برونمرزی

این گفتمان که سیاست درونمرزی روشنگر سیاست برونمرزی می‌باشد، به شدت با دیدگاه سنتی واقعیتگرا در زمینه بررسی سیاست خارجی در تضاد است. واقعیتگرایی سیاست، یعنی چشم اندازی که از پذیرش گسترده‌ای در میان سیاستگذاران و دانشوران در زمان جنگ سرد و پیش از آن برخوردار بود، می‌گوید که اساساً سیاست برونمرزی برگرفته از کارکرد رویدادهایی است که برون از مرزهای ملی پدید می‌آیند. در این رویه، کشورها بازیگران اصلی هستند؛ قدرت و منافع (بهرمندی) ملی در این سیاستگذاری دست برتر را دارند؛ و حفظ تراز قدرت میان کشورها روال گریزناپذیر و اصلی می‌باشد. افزون بر این، همهٔ کشورها - چه مردم سالار و چه نامردم سالار - بر پایهٔ برداشتهای همسانی به کار پرداخته و نسبت به دگرگونیهای بین‌المللی پاسخ همسانی دارند. گزیده سخن آنکه، از دیدگاه واقعیتگرا سیاست درونمرزی اگر هم اثری بر رفتار کشورها [در برخورد با سیاست برونمرزی] داشته باشند، بسیار اندک است.

در جایی که واقعیتگرایی بینش‌های ارزشمندی درباره انگیزه‌ها و کار آوریهای سیاست

1. Constructive engagement toward China

برونمرزی کشورها را به دست می‌دهد، ولی با اطمینان می‌توان گفت که این دیدگاه اثرهای پیرامونگاه درونمرزی را چه از دید تاریخی و چه از دیدگاه دوره کنونی [و امروزی] دست کم می‌گیرد. شاید بتوان گفت که فیلسوف یونانی، توسیدید، نخستین واقعیتگرای سیاسی بوده، که اهمیت سیاستهای درونمرزی را در نمود دهی به رفتار برونمرزی آتن و اسپارت بررسی کرده است. با زبان امروزی می‌توان گفت که نامبرده دریافت که کارآوریهای رهبران دولت - شهرهای یونان در برابر یکدیگر، اغلب ناشی از پیرامونگاه سیاسی درونی خود آنها، و نه میان آنها می‌باشد.

سده‌ها پس از وی، امانوئل کانت[1] در دانشنامه خود با نام آشتی پایدار[2] یادآور شد که کشورهای مردم سالار ذاتاً کمتر از کشورهای خود کامه سالار جنگ خواه هستند، زیرا رهبران کشورهای مردم سالار در برابر ملتهای خود حساب پس می‌دهند و همین روال ایشان را از جنگ افروزی باز می‌دارد. وی می‌گوید، از آنجایی که شهروندان عادی می‌باید سرباز بدهند و هزینه‌های انسانی و مالی سیاستهای گسترش خواهانه را بپردازند، کشورهای مردم سالار آزادمنش، «به گونه‌ای طبیعی» آشتی گرا می‌باشند. تاریخ این اندیشه کانت را گواهی می‌کند: کشورهای مردم سالار به ندرت با یکدیگر می‌جنگند. البته امکان دارد که دلیل آن پیچیده‌تر از آنچه که کانت می‌گوید باشد، ولی در این زمینه هیچ چیزی به درستی گویاتر از این آرایهٔ گزیرناپذیر نیست که سیاست درونمرزی با سیاست برونمرزی پیوند دارد.

در آغازگاه سدهٔ بیستم ولادیمر ایلئیچ لنین[3] فرض را بر این گذاشت که ساختارهای اقتصادی درونمرزی کشورها نیز به شدت بر سیاست خارجی کشورها اثر گذار هستند. وی که چنین فرضی را بر پایه اندیشه‌های کارل مارکس[4] و دیگران استوار کرده بود می‌گفت که سرمایه‌داری در مقام یک نظام اقتصادی درون کشورها، نقش پایه‌ای در علت جنگ میان آنها دارد. کشورهای سرمایه داری ناچار به گسترش خواهی [سرزمینی] برای دسترسی به مواد خام و بازارهای نویافته هستند؛ و از همین روی، جنگ با دیگر کشورهای سرمایه داری «گزیرناپذیر»

1. Immanuel Kant
2. Perpetual Peace
3. V.I. Lenin
4. Karl Marx

می‌شود. اگر چه تاریخ کمتر فرض لنین را در مقایسه با دیدگاه کانت گواهی می‌کند، ولی کمابیش، خود این فرض هم گویای آن است که از چگونگی پیرامونگاه درونمرزی می‌توان رفتار سیاست برونمرزی را دریافت.

سیاستگذاران دهۀ پس از جنگ سرد،[1] نبودِ جنگ میان کشورهای مردم سالار را نمودِ فراوان داده، و اصطلاح «موضوع آشتیِ مردم سالارانه» را برای منطقی جلوه دادنِ گسترش اقتصادهای بازار [آزاد] مردم سالار، به کار گرفته و آن را سودمند هم برای بازرگانی و هم آشتی به شمار آورده‌اند. و این اثر سیاست درونمرزی بر سیاست برونمرزی خود را به گونه‌ها و از راههای دیگر آشکار می‌سازد. برای مثال، دشوار است که بتوان خودداری بریتانیا را از پیوستن به یگانگی پولی در اتحادیه اروپا، بدون درک بینش جزیره‌ای و اهمیت تاریخی ارز پوند استرلینگ [انگلیس] توضیح داد. سیاست بازرگانی حمایتگرایانه ژاپن به گونه‌ای ژرف در فرهنگ سیاسی و سنت دیرینه آن در پشتیبانی از خواستگاههای کشاورزی و صنعتی درونمرزی آن، ریشه دارد. [سیاست] زلاندنو در دوری گزیدن از جنگ افزارهای هسته‌ای و کلاً از نیروی هسته‌ای را می‌توان تا اندازه‌ای در چگونگی کنشهای دیگر کشورها درک کرد؛ که در این زمینه گروهها و نیز احساسات همگانی و گسترده ضد هسته‌ای، خواهان چنین سیاستی می‌باشند. سرانجام بایستی گفت که کارهای رهبران سیاسی بوسنی را نمی‌توان بدون درک نگرش به جدایی دینی و نژادی که از دیرباز گریبانگیر بالکان بوده، درک کرد.

سیاست درونمرزی و سیاست برونمرزی آمریکا

سیاست برونمرزی آمریکا پس از جنگ سرد بازتابگر چگونگی شکل‌گیری سیاست‌های درونمرزی و محدودیتهای پیگیری و اجرا در برونمرز می‌باشد. در آغاز زمامدارای خود، دولت پرزیدنت کلینتون در ۱۹۹۳ آگاهانه بر دستورکار درونمرزی، و نه یک سیاست برونمرزی تمرکز کرد. ولی به هر روی، از آنجا که پیرامونگاه برونمرزی به گونه‌ای فزاینده واردِ اولویتهای کلینتون

۱. یعنی دهۀ ۱۹۹۰ میلادی.م

شد، وی بناچار راستای سیاسی خود را دگرگون کرد، ولی نامبرده این دگرگونی در روال سیاسی خود را به گونه‌ای که بازتابگر برتری سیاست درونمرزی باشد، به انجام رسانید. تصمیم وی در زمینه جداسازیِ دادنِ وضعیت کشور برتری یاب[۱] به چین از پیشینهٔ افسوسبار حقوق بشر آن کشور، بازتاب چشمداشتهای اقتصادی درونمرزی [آمریکا] بود؛ خودداری نامبرده از کاربرد نیرو در رواندا[۲] گویای نگرانی همگان درباره درگیری افزونتر آمریکا در نیروهای صلحبان (آشتی بان) سازمان ملل متحد بود؛ پذیرش گسترش ناتو گویای الهام‌گیری و پشتیبانی از گروههای نژادی دارای پیوند با اروپای میانه بود؛ و سویگیری نامبرده درباره پیمان فزایندگی گرمای زمین[۳] چیزی میان سویگیری و پشتیبانی شدید معاون ریاست جمهور ال گُر[۴] و منافع بازرگانی بود که از خواهشگری مصرانه نسبت محدود سازی مصرف سوختهای فسیلی برخوردار بودند. همانا، یک ارزیابی گویای آن است که «تهی ورزی راهبردین» دولت کلینتون در سیاست برونمرزی بستگی داشته است به: «اولویتی که کلینتون به حسابگریهای سیاسی می‌داد»[۴]

کنگره جمهوری خواه، که نخست در سال ۱۹۹۴ و پس از چهل سال که نقش اقلیت را به عهده داشت، اکثریت را به دست آورد، و نشان داد که نسبت به فشارهای درونمرزی به همان اندازه حساسیت نشان می‌دهد. و این دیدگاه به ویژه در اقدام آن در کاهش یا حذف درگیری آمریکا در عملیات صلحبانی سازمان ملل و نیز نبود تمایل برای بودجه دهی به دیگر فعالیتهای بین‌المللی، از جمله آن دسته از نهادهای بین‌المللی که علاقه‌ای ویژه در همسازی با بخش تاریک جهانیگری اقتصادی نداشتند، نمایان شد. گزیده سخن آنکه، هر دو سوی خیابان پنسیلوانیا[۵] در آستانه هزاره نو به خواستهای سیاست درونمرزی در شکل دهی به سیاست برونمرزی آمریکا پاسخ می‌دادند.

---

1. Most favored nation (MFN)
2. Rwanda — یک کشور در آفریقای میانه
3. The global warming treaty
4. Al Gore

۵. خیابان پنسیلوانیا Pennsylvania Avenue [از دیدگاه سیاستگذاری] مهمترین خیابان شهر واشنگتن دی.سی. پایتخت آمریکا می‌باشد که کاخ سفید و کنگره آمریکا در دو سوی آن جای دارند.م

با نگرش به ریشه‌های تاریخی این کشور، محدودیت‌هایی را که سیاست درونمرزی بر سیاست برونمرزی آمریکا بار می‌کند، نمی‌توان چندان شگفت آور باشند. کشور آمریکا از تاریخ بنیادگذاری آن، خود را متفاوت، و همانا یک ملت استثنایی به شمار آورده است؛ یعنی خود را کشوری دانسته که سیاست برونمرزی آن، بیشتر ریشه گرفته از ارزشهای درونمرزی است و نه چارچوبه‌های سرگردان سیاست بین‌المللی. تحلیلگرانی که دیدگاههای توماس جفرسون(۱) و دیگر بنیادگذاران آمریکا را بررسی کرده‌اند، به این باور رسیده‌اند که «آماجهای سیاست برونمرزی چیزی جز ابزاری در راستای بهرمندی آیندگان و نیرودهی به آرمانهای جامعه درونی نبوده است.»[۵]

این باور هنوز هم بر روند سیاسی چیرگی دارد. همانا، برآوردنِ نیازهای درونمرزی از راه چارچوبهٔ سیاست برونمرزی جای گفتگو دارد، زیرا این نگرش پس از پایان جنگ سرد، بیش از هر زمان دیگری در این سده [سده بیستم] حساس‌تر شده است. آیا این نگرش جای نگرانی است یا نه، بحث برانگیز می‌باشد. با این همه، این نگرش پرسشهایی را دربارهٔ توان یک جامعه مردم سالار در پیگیری یک راهبرد سیاست برونمرزی کامیاب، پدیدار می‌کند. همانگونه که جامعه‌شناس سیاسی فرانسوی الکسیس دو توکویل(۲) در بیش از ۱۵۰ سال پیش گفته است، «سیاست‌های برونمرزی به ندرت نیاز به هر یک از آن ویژگیهایی دارند که یک نظام مردم سالار دارا می‌باشد؛ بر عکس سیاستهای برونمرزی رویهمرفته نیاز به کاربرد کاملاً درست و به جای همهٔ آن مایه‌هایی را دارند که بتوانند کاستی‌ها را از میان بر دارند.»(۳)

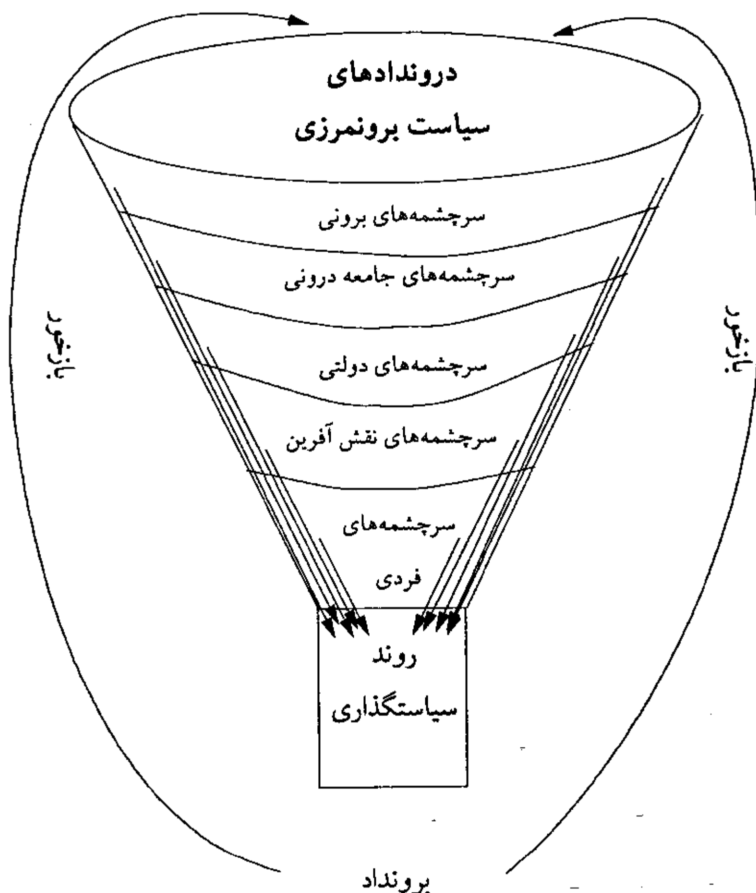
اگر چه ممکن است باور گسترده بر این باشد که گهگاه گزینه‌های درونمرزی، سیاست‌های برونمرزی را شکل می‌دهند، ولی به هر روی توافق کمتری درباره ویژگیها و چگونگی اثرگذاری آنها [گزینه‌های درونمرزی] در روند سیاسی، وجود دارد. ما می‌توانیم به منظور تحلیلگری بیشتر، وارسی خود را درباره سرچشمه‌های درونمرزی سیاست برونمرزی آمریکا از راه تقسیم آنها به سه ردهٔ گسترده، دنبال کنیم: ۱) پیرامونگاه اجتماعی کشور؛ ۲) چارچوب نهادهای آن؛ و ۳) تنشهای درونی تصمیم گیرندگان کشور و جایگاههایی را که هر یک

1. Thomas Jefferson
2. Alexis de Tocqueville
۳. یعنی سیاستهای برونمرزی بر پایه ارزشهای مردم سالاری در گسترهٔ جهانی به کار نمی‌افتند.م

از این سیاستگذاران دارا هستند.

نمودار ۱

سرچشمه‌های سیاست برونمرزی آمریکا



منبع: چارلز دابلیو. کِگلی، جونیز، و یوجین آر. ویتکوپف، مجلهٔ سیاست برونمرزی آمریکا: الگوو روند، شماره پنجم (نیویورک: انتشارات سن مارتین، ۱۹۹۶)ص ۱۵*

---

* Source: Charles W. Kegley Jr., and Eugene R. Wittkopt, American Foreign Policy: Pattern and Process, 5th ed. (New York: St. Martin's Press, 1996), 15.

نمودار ۱ نمایانگر پیوند میان هر یک از رده‌های دست به کار درونی و سیاست برونمرزی و همپیوندیهای آنها با همدیگر می‌باشد. این نمودار گویای آن است که اثر گذاریهای سیاستهای درونمرزی همچون درونده (درون + ده) در روند تصمیم‌گیری بوده که نیازهای سیاسی را به سیاست برونمرزی تبدیل می‌کند. (ما می‌توانیم سیاست برونمرزی را همچون آرمانهایی که مقامهای کشور در جستجوی دستیابی به آنها در برونمرز بوده، ارزشهایی که به آنها جان می‌دهند، و ابزارهایی که برای پیگیری آنها به کار گرفته می‌شوند، به شمار آوریم). اگر برونده (برون + ده) را روندی بدانیم که نیازهای سیاسی را به خواست و ابزار اجرایی تبدیل می‌کند، لازم می‌آید که سیاست برونمرزی را چند رویه به شمار آوریم که از آمیزهٔ کردارهای مصلحت‌آمیز دیدگاههایی معین ناشی شده و به الگوهای رفتاری پیوسته در زمینه تلاشهای آمریکا در بهره‌گیری و همسازی با چگونگی پیرامونگاه فرامرزی آن تبدیل می‌شوند. به هر روی، شایسته است گفته شود که نه رویدادهای مصلحت‌آمیز و نه الگوهای سیاسی فراگیر را نمی‌توان به تنهایی با نگرش به یک عامل توضیح دهنده، تشریح کرد.

البته می‌توان به آسانی شماری از دگرگونپذیرهای مصلحت‌آمیز را که از چگونگی رده‌های سرچشمه درونمرزی پدید می‌آیند، شناسایی کرد، ولی حد فاصل میان خود رده‌ها را نمی‌توان با دقت صد در صد تعیین کرد. برای کمک به تشخیص بهتر این حد فاصلها و نیز تعیین مشخصه‌های کوچکتر، لازم می‌آید که رده‌های توضیحی را نیز همچون لایه‌هایی با اندازه‌ها و پیچیدگیهای متفاوت قلمداد کنیم.

پیرامونگاه اجتماعی کشور

پهن‌ترین لایه پیرامونگاه اجتماعی می‌باشد. فرهنگ سیاسی آمریکا - یعنی نیازهای شالوده‌ای، ارزشها، باورها و خود - پنداریها درباره نظام سیاسی، که به گونه‌ای گسترده میان آمریکائیان مشترک می‌باشند - سرچشمه اجتماعی سیاست برونمرزی را نمود می‌دهد. دست کم، این باورها در چگونگی ارزشها و نهادهای سیاسی تصمیم گیرندگان آمریکا راه یافته و در

بیشتر دوران تاریخ آمریکا کوشش شده که به دیگر کشورها نیز صادر شوند. از جمله این باورها، ارجحیت برای مردم سالاری، سرمایه داری، و ارزشهای سنت آزاد منشی می‌باشند - یعنی دولت محدود، آزادی فردی، اجرای روند قانون، خود گردانی، پیشگامی اقتصادی آزاد، حقوق (طبیعی) انکارناپذیر، برابری شهروندان در پیشگاه قانون، حکومت اکثریت، حقوق اقلیت، فدرالیسم، و جدایی نیروهای کشوری [اجرایی، قضایی، قانونگذاری].

با نگرش به اینکه این ارزشها در ژرفای تاریخ این ملت ریشه دوانده‌اند، عاملهای فرهنگ سیاسی همچون نیروهای بالقوه در چگونگی شکل دهی به سیاست برونمرزی [آمریکا] پا بر جا مانده‌اند. به هر روی، از آنجایی که روندهای جهانیگری و ترک خوردگی ژرف‌تر می‌شوند، ممکن است ریشه درونمرزی سیاست برونمرزی را بتوان در زمینه‌های دیگر نیز یافت. برای مثال، در موضوعهای جهانیگرایی، صنعت، نیروی کار، و چشمداشتهای پیرامون زیست [و زیستگاهی] می‌توانند به گونه‌هایی متفاوت به پاسخگویی پرداخته و هر کدام بخواهند خواست و نگرش خود را در راه حل‌های آمریکا بگنجانند. در زمینه موضوعهای ترک خوردگی، اغلب عدم توافق‌هایی میان گروههای ایدئولوژیکی یا نژادی پدید می‌آیند، زیرا این گروهها می‌کوشند که دیدگاههای خود را در سویگیریهای سیاسی بگنجانند. کوته سخن آنکه، بخشهای درونمرزی اثرگذاری روشن و پیوسته‌ای را بر سیاست برونمرزی آمریکا و پاسخ آن نسبت به موضوعهایی را که در دستور کار جهانی جای می‌دهد، دارند.

پندار همگانی آمریکا درباره سیاست برونمرزی نمایانگر آن است که این تصمیم گیریها بیشتر برخاسته از کوششهای گروههای ذینفع [گروههای بهرجو] می‌باشند. در جایی که سیاستگذاران و رهبران پندار گذار آمریکایی گرایشی جهانگرا دارند، نشانه‌هایی در دست می‌باشند که کلاً ملت از این بار سنگین رهبری خسته شده است. البته اکثریت آمریکائیان همچنان از دست به کاری آمریکا در سراسر جهان پشتیبانی می‌کنند، ولی تقریباً هم اکنون از هر پنج نفر دو تن ترجیح می‌دهند که این کشور از جهانگرایی کنار کشیده و به وضعیت انزواگرای پیش از دوره جنگ سرد باز گردد.[۶]

حتی شماری از بین‌الملل گرایان نیز ترجیح می‌دهند که به جای خواستگاههای بین‌المللی، به پاسخ به خواست‌ها و اولویت‌های درونمرزی روی آورند.

جهانیگری شتابین اقتصاد سیاسی جهان مایه‌ای برای آن شده که آمریکا نقش خود را در امور جهانی به بازنگری نهد. شماری از ایشان [بین‌المللی گرایان] بر این باور هستند که آمریکا در اثر پویش افزون سرمایه و تولید که شامل نیروی کار [آمریکا] هم نمی‌شود، قربانی شده است.[۷] ایشان به همچنین نگران موج مهاجرتهایی هستند که نه تنها مهاجران دستمزد کمتری نسبت به دستمزدی که برای بیشتر آمریکائیان پذیرفتنی باشد دریافت می‌دارند [یعنی در نتیجه بخشی از کارگران آمریکایی را از میدان کار به در می‌کنند]، بلکه مهاجران با خود اندیشه‌ها و پندارهایی را از سرزمین خودشان به همراه می‌آورند که به باور بسیاری از آمریکائیان ارزشهای بنیادین را به چالش می‌گیرند. همچنین بسیاری از آمریکائیان نگران هزینه پردازیهای رهبری [آمریکا]، به ویژه در وضعیت‌های کشمکش ستیزآمیز هستند، که در آنها احتمال خطر برای جان سربازان آمریکایی وجود دارد. همانا، اکنون این موضوع که پندار همگانی تحمل شمار افزون تلفات [سربازان] آمریکایی در پیگیری آرمانهای سیاست برونمرزی ندارد، مسئله ساز شده است.

از دیدگاه تاریخی، رهبران آمریکا توانسته‌اند که پارامترهای درگیری آمریکا را در جهان مشخص و تعریف کنند تا پشتیبانی همگانی را برای گزینه‌های خود به دست آورند. مهمترین کار در این راستا، به ویژه جلب پشتیبانی آنچه که بنیادواره خوانده می‌شود، می‌باشد؛ که شامل رهبران (البته عمدتاً مردان) از شرکتها و دستگاههای مالی در سطح جهانگستر است، و سپس دانشورانی از دانشگاههای برگزیده کشور نیز در این بنیادواره جای گرفته‌اند. این بنیادواره که ریشه در آغازگاه سدهٔ بیستم دارد، تا پیش از جنگ جهانی دوم و به دنبال آن در دهه‌های ستیزآمیز جنگ سرد نیروی عمده‌ای در شکل‌گیری عاملهای کلیدی سیاست برونمرزی [آمریکا] بوده است. نقش آن شامل پدید آوری الگوی برگزیده گرای سیاست برونمرزی بوده، که می‌گوید سیاست همگانی چیزی اندکی بیش از بازگویی ارجحیت‌های برگزیدگان - و منافعی را که در بردارند - می‌باشد.

این دیدگاه که می‌گوید پندار همگانی شکیبایی از دست رفتن جان نیروهای آمریکایی را در وضعیت درگیری ندارد، با سنتی دیگر که چندگرایی نامیده شده است، نیز سازگار می‌باشد. در جایی که الگوی برگزیده گرا روند سیاستگذاری را روالی از بالا به پایین به شمار می‌آورد، چندگرایی آن را روالی می‌داند که به سوی بالا در جریان می‌باشد. پندار همگانی توده‌ها در الگوی دوم از نقش افزونتری برخوردار می‌شود. و این الگو از سوی گروههای بهرجو [ذینفع] که توان آنها در شکل دهی به سیاست برونمرزی در پیرامونگاه کنونی افزایش یافته است، نمود بیشتری می‌یابد.

نقش رسانه‌های همگانی نیز در این الگوهای رقابت‌آمیز سیاستگذاری پیوسته بوده ولی کاملاً متفاوت از همدیگر می‌باشد. از دیدگاه برگزیده گرا، رسانه‌های همگانی عمدتاً نمایانگر دهان [و باورهای] برگزیدگان بوده، و روگاهی را فراهم می‌آورند که پندار توده‌های مردمی را جذب و شکل دهی می‌کنند تا با ارجحیت‌های برگزیدگان همساز شود. از سویی دیگر چند گرایان می‌گویند، رسانه‌های همگانی شامل نیرویی مستقل بوده که می‌توانند کردار دولت را وارسی کرده و ارزیابی مستقلی را از سیاستهای آن فراهم آورند. از این روی، چنین می‌نماید که رسانه‌های همگانی در الگوی چندگرا کمتر از الگوی برگزیده گرا برنامه‌پذیر بوده ولی نقش آنها کما بیش اثر بخش قلمداد شده است. همانا، برخی بر این باور هستند که رسانه‌های همگانی همان پندار همگانی می‌باشند. دست کم، رسانه‌ها به شکل یابی دستور کار گفتمان‌های همگانی یاری رسانده و اغلب برای شهروندان آمریکا چگونگی و دامنهٔ تفسیر موضوعهای سیاست برونمرزی را شکل می‌دهند، تا بتوانند موضوعهای فرا روی خود را شناخته و راه خود را انتخاب کنند. از این روی، رسانه‌ها، منافع گروههای متفاوت جامعه آمریکا را به همدیگر نزدیک کرده و به گِرد هم می‌آورند.

حزبهای سیاسی نیز به جلب علاقه و منافع می‌پردازند. در روال دو حزبی آمریکا، حزبهای سیاسی ائتلافهای گسترده‌ای با گروههای نژادی، دینی، اقتصادی، آموزشی، پیشه وران، طبقه کارگر، و دیگر جمعیتهای اجتماعی دارند. یکی از مهمترین کارآوریهای این ائتلافها گزینش

کار سالاران در مقامهای سیاستگذاری کلیدی می‌باشد. همچنین می‌توانند در مقام داوری نسبت به کارکرد سیاست‌های گذشته به کار افتند.

تعیین اینکه این باورها و کارکردهای سیاست برونمرزی چه نقشی را در شکل دهی به گزینه‌های شهروندان بازی می‌کنند، بسیار دشوار است. از سویی دیگر انگیزه، بیشتر شهروندان، نه از سوی موضوعهای سیاست برونمرزی، بلکه از سوی سیاستهای درونمرزی نمود می‌یابند. گزینه‌های رأی دهی شهروندان، نوعاً بازتابگر این ارجحیت‌ها بوده و این انگیزه به ویژه در انتخابات ریاست جمهوری دهۀ اخیر نمایان بوده است.

می‌توان گفت که کامیابی بیل کلینتون(۱) در سال ۱۹۹۲ و نیز در ۱۹۹۶ به دلیل پایان رقابت جنگ سرد با کمونیسم شوروی و از میان رفتن نگرانیهای سیاست برونمرزی از حسابگریهای رأی دهندگان پدید آمد. از سوی دیگر، و در زمانی حساس، موضوعهای سیاست امنیت ملی و برونمرزی می‌توانند، بالاترین اهمیت را در اندیشه برخی از آمریکائیان دارا بشوند؛ و برای اینگونه شهروندان موضوعهای سیاست برونمرزی، احتمالاً زمانی به خوبی احساس می‌شوند که وارد اتاق رأی دهی شده باشند.

برای مثال، در رأی‌گیری سال ۱۹۹۲ در میان هشت درصد از رأی دهندگانی که رأی خود را وابسته به سیاست برونمرزی می‌دانستند، یک به یازده جرج بوش را بر بیل کلینتون ترجیح می‌دادند.۸ البته در جایی که چند هزار رأی در چند حوزه انتخاباتی می‌تواند به معنی پیروزی یا شکست یک کاندیدا باشد، امکان این نیز هست که سیاست برونمرزی با اهمیت قلمداد شود [و بر نتیجه انتخابات اثر بگذارد].

با نگرش به این دیدگاهها، فرهنگ سیاسی، باورهای شهروندان درباره سیاست برونمرزی، و ارجحیت‌ها (شایانه‌ها)ی رهبران و توده‌های مردم، و نقش رسانه‌های همگانی، گروههای بهرجو، انتخابات نشانه‌ای از بازتاب (یا بنا به مورد، نبود) روشها، خواست‌ها و شایانه‌های سیاسی باشد که می‌تواند توضیح‌های مناسبی را نسبت به آنچه که آمریکا در گسترۀ

---

1. Bill Clinton — رئیس جمهور پیشین آمریکا از حزب دمکرات

جهان می‌کند، به دست دهد. هشت قسمت در بخش یک این کتاب این گونه اندیشه‌ها را با ژرفایی افزونتر بررسی می‌کنند.

سامانهٔ بنیادین

از آنجایی که ما به روشنگری پیرامونگاه درونی اجتماعی آمریکا به عنوان سرچشمه سیاست برونمرزی این کشور می‌پردازیم، دومین حقیقت نیز نمایان می‌شود: سامانه بنیادین، شامل بنیادهای گوناگون دولتی و وزارتخانه‌ها و سازمانهای مسئول برای تصمیم‌گیری، مدیریت، و کاربرد [سیاست برونمرزی]. این رده شامل بخشهای متفاوت مربوط به ساختار دولت آمریکا می‌شود که گزینه‌های سیاست برونمرزی را برای تصمیم گیرندگان محدود و یا توان داده، و بر کاربرد این سیاستها اثر می‌گذارد؛ و از این روی پیوند میان مایه‌های سیاست برونمرزی و روندهایی که این سیاستها را پدید می‌آورند، آشکار می‌شود.

ساختار «میدانگاه سیاست برونمرزی دولت» آمریکا شامل مجموعه‌ها و بازیگران سازمانی گوناگون می‌باشد که بر آنچه را که آمریکا در برونمرز می‌کند - یا نمی‌کند - اثر می‌گذارند. نمایان‌ترین نمود این میدانگاه همانا تقسیم یا جدایی مسئولیتها و اختیارهای تصمیم‌گیری در سیاست برونمرزی میان کنگره و رئیس جمهور می‌باشد. قانون اساسی [آمریکا] که در بردارندهٔ باور سدهٔ هیجدهم [پیشگامان تأسیس کشور آمریکا] مبنی بر جلوگیری از سوء بهره‌گیری از قدرت سیاسی می‌باشد و می‌گوید بهترین راه برای جلوگیری از سوء بهره برداری، نه از راه تمرکز، بلکه از راه بخش کردن قدرت فرمانروایی در یک نظام کنترلها و ترازمندیها، امکان‌پذیر است. از این روی، به دلیل اینکه اختیار و مسئولیت در زمینه سیاست برونمرزی در نهادهای جداگانه‌ای که در قدرت سیاسی مشارکت دارند، بخش شده است، قانون اساسی خود «زمینه چالش» را فراهم می‌آورد.[۹]

ستیز برای کنترل سیاستگذاری برونمرزی، تنها به دو نیروی اجرایی و قانونگذاری محدود نمی‌شود. شماری از وزارتخانه‌ها و سازمانهای شاخهٔ اجرایی که طی نزدیک به نیم سده

جنگ سرد و ستیز با شوروی گسترش یافته‌اند، نیز در تلاش هستند تا بر سیاست برونمرزی آمریکا اثر بگذارند. گسترش هموابستگی آمریکا با اقتصاد سیاسی جهان، این روال را توان می‌بخشد؛ یعنی درست مانند شماری از وزارتخانه‌های اجرایی که در اصل برای انجام و رسیدگی به کارهای درونمرزی سازمان داده شده‌اند (مانند، کشاورزی، بازرگانی، دادگستری، و خزانه‌داری) نیز هم اکنون دست دیوان سالارانه خود را به بازی سیاست برونمرزی گسترش داده‌اند. در اینجا بایستی گفت که بخش اساسی و پیچیده کارهای برونمرزی دولت [آمریکا]، اغلب در راستای وضع موجود و نه گسترش نوآوری به کار می‌افتد. از اینروی، جای شگفتی نیست که بسیاری از پارامترهای اصلی که زادهٔ سیاست برونمرزی آمریکا در زمان جنگ سرد بوده‌اند، همچنان بر جا مانده‌اند.

با بالندگی پیچیدگی و رقابت، ترک خوردگی در زمینه سیاستگذاری درون خود دستگاه اجرایی نیز پدید می‌آید. این ویژگی زمانی معنی ویژه‌ای به خود می‌گیرد که دریابیم اغلب، نقشهای همزمینه و موازی یکدیگر از سوی کاخ سفید و کارکنان شورای امنیت ملی، وزارتخانه، وزارت دفاع [پدافند]، وزارت گنجوری، سازمان مرکزی اطلاعات (سیا)، و دیگر یگانهای تصمیم‌گیری پدید آمده و به کار می‌افتند. از آنجایی که سازمانهای افزونتری در شکل دهی و اجرای سیاست برونمرزی دولت دست به کار می‌شوند، و از آنجایی که این سازمانها از پشتیبانی سیاسی درونمرزی برخوردار می‌شوند، مدیریت سیاستگذاری از سوی رئیس جمهور، که نقش وی در کارآوریهای برونمرزی نمایان می‌باشد، بیش از پیش دشوار شده است. برخی بر این باور هستند که همین نکته را بایستی مسئول ناپیوستگی و ناسازگاریهای که گهگاه در سیاست برونمرزی آمریکا نمود می‌یابند، دانست. به هر روی، بایستی گفت تلاشهایی که برای بالا بردن کنترل ریاست جمهوری بر سیاستگذاری برونمرزی و در راستای تمرکز آن درکاخ سفید، به انجام رسیده‌اند، گهگاه به جای کاهش ناپیوستگی و ناسازگاری، مایهٔ آشفتگی شده‌اند، زیرا رقابت و کشمکش را میان حوزهٔ ریاست جمهوری از یک سو، و با شاخه‌های اجرایی و وزارتخانه‌ها و سازمانها دست به کار در سیاست برونمرزی دولت از سوی دیگر، پدید آورده است.

گزیده سخن آنکه، درک چارچوبهٔ نهادین سرچشمه سیاست برونمرزی آمریکا نیاز به وارسی مسئولیتهای شماری از نهادها و چگونگی پیوندهایشان با همدیگر دارد: نهاد ریاست جمهوری، کنگره، وزارتخانه‌ها در سطح کابینه دولت و دیگر سازمانهای دارای مسئولیت در زمینه سیاست برونمرزی، که همه اینها در بخش دو بررسی خواهند شد.

تصمیم گیرندگان و پایگاههای سیاستگذاری ایشان

هنگامی که ما به روشنگری چارچوبهٔ نهادین سرچشمهٔ سیاست برونمرزی آمریکا می‌پردازیم، کسانی که این سیاستها را پدید می‌آورند، پایگاههای سیاستگذاری ایشان، و پیرامونگاه دیوانسالارانه‌ای که این سیاست‌گذاران در آن به کار می‌پردازند، در کانون دیدگاه ما جای می‌گیرند. درونمایهٔ این چارچوبه کاری، منشهای شخصی و فردی (شخصیت، برداشتها، و چگونگی سازوارهٔ روانی)، نقش و موقعیت مسئولیتهایی که هر سیاست ـ ساز درون این روند تصمیم‌گیری دارد (مانند، رئیس جمهور، رایزن امنیت ملی، یا وزیر خزانه داری)، و پیرامونگاههای متفاوت دیوانسالارانه (برای مثال شورای امنیت ملی در برابر سازمان مرکزی اطلاعات، سی آی ای)،[۱۰] که در آن کار آوران بر نتیجه گزینه‌های سیاسی اثر می‌گذارند، کارساز هستند. با اینهمه و برغم آمیزهٔ این نیروها، بایستی به یاد داشت که چگونگی تصمیم‌گیری و نقش یکایک شرکت کنندگان در آن، سرچشمه فرجام آور اثرگذاری بر سیاست می‌باشد، و این نیرویی میانجی‌گر در زنجیرهٔ سیاستگذاری است که دیگر سرچشمه‌های درونمرزی را به ابزارها و فرجامگاههای سیاست برونمرزی آمریکا پیوند می‌دهد.

راههای گوناگونی برای عاملهای شخصیتی و برداشتی در اثرگذاری و بافت سیاست برونمرزی در دسترس می‌باشند. برای مثال، گمانها و برداشتگریها درباره کمونیسم و چگونگی روی آمدن گام به گام اتحاد شوروی [از زمان جنگ جهانی نخست]، ممکن است سرانجام بر رویه و رفتار کسانی که مسئول گفتگو با رهبران کشورهای [تازه استقلال یافته] پس از فروپاشی شوروی بوده‌اند، اثر بگذارند. همچنین، سویگیری سیاستگذاران در زمینه تصمیم‌گیری، ممکن

است اثری ژرف بر راهبردهای سیاست برونمرزی کشور [آمریکا] بر جای گذارد. برای نمونه، گفته می‌شود که رهبران سده بیستم آمریکا را می‌توان یا رزمندگان صلیبی و یا پیامدگرا نامید. اوجگاه یک رزمنده صلیبی «تعصب در داشتن ماموریت برای ساخت جهانی بهتر است. رزمنده صلیبی گرایش به آن دارد که بر پایهٔ برداشتگریهای از پیش تعیین شده و نه بر پایهٔ تجربه و آروین تصمیم بگیرد. حتی اگر راه چاره‌های دیگر هم در دسترس باشند، رزمنده صلیبی معمولاً آنها را نمی‌بیند.» از سویی دیگر هر پیامدگرا را واقعیت‌ها و تجربه‌های شخصی در هر وضعیت معین رهنمون شده و به کار می‌اندازد، و نه آرزوها یا پیشبرداشتگریهای ناآزموده..... وی که همیشه از نرمش پذیری برخوردار است، در یک روال سیاسی بازنده خود را گیر نمی‌اندازد. او می‌تواند راستای سیاسی خود را دگرگون کرده و دست به تلاشی دیگر بزند، بی‌آنکه به کار آوری خود آسیب وارد آورد.»[۱۱] وودرو ویلسون[(۱)] یک رزمنده صلیبی نمایان سده بیستم، و هری اس. ترومن نمودی از یک شخصیت پیامدگرا بوده است.

عاملهای شخصیتی به توضیح چگونگی گزینشگری در مدیریت روال اجرایی سیاست برونمرزی رئیسان جمهور نیز یاری می‌رسانند. رهیافت یک رئیس جمهور در رخنه گری بر پردازش اطلاعات و کارها [ی سیاست برونمرزی]، نمایانگر سبک آگاهمندی؛ چگونگی سویگیری در کشمکش‌های سیاسی، و درک کار آمدی سیاسی وی می‌باشند، که همگی اینها برای دریافتن اینکه وی چگونه نظام سیاستگذاری را نمود می‌دهد و چگونه با کسانی که دور و بر او هستند رفتار می‌کند، مهم می‌باشند.[۱۲] در این زمینه آگاهی شخصی از چگونگی پیوند میان چارچوبه نهادین سیاستگذاری برونمرزی و خود روند سیاستگذاری لازم می‌باشد.

گاهی رئیسان جمهور نه به خاطر رخنه گری بر پیرامونگاه برونی، بلکه به دلیل اثرگذاری بر سیاست درونمرزی، به کنشهایی در سیاست برونمرزی دست می‌یازند. سیاست برونمرزی می‌تواند در بسیج پشتیبانی همگانی درون کشور (اثر گرد آوری همگان به زیر پرچم کشور)، افزایش اختیار از راه نگرش به میهن گرایی، و بالا بردن چشم اندازهای انتخاب دگربار، به کار

1. Woodrow Wilson

گرفته شود. هیچ چیز نمی‌تواند بهتر از پیوند میان سیاست‌های درونمرزی و روال سیاسی برونمرزی انگیزه آور باشد.

اگر چه بی‌گمان سیاستگذاران، سیاست برونمرزی خود را در زمینه چشمداشتهای درونمرزی نیز به کار می‌گیرند، ولی روشن نیست که آیا کار را به دلیل شناساندن و اعتبار خود می‌کنند یا به دلیل مقامی راکه در دست دارند. به دلیل اینکه گفته می‌شود سیاستگذاران در آمریکا و دیگر کشورها، گهگاه به یکسان، در اینگونه رفتارها درگیر می‌شوند، گمان می‌رود که این رفتار را میتوان به دلیل، نیازمندیهای نقش رهبران، و نه ارجحیت‌های رهبری دانست. از این روی، چنین می‌نماید سمت سیاستگذاران، مایهٔ انگیزش و روی آوری ایشان به الگوهای رفتاری پیش‌بینی‌پذیر می‌باشد. بر عکس، مقام و موقعیت شخصی ممکن است اثر شخصیتی و درونی سیاستگذار را بر رفتار او محدود سازد. از این روی نقشهای سازمانی و نهادینه‌ای مایه کاهش اثر عامل‌های منش فردی بر ارجحیت یا شایانه‌های روال سیاسی می‌شوند.

البته افراد [مقام و] نقشهایی راکه به دست می‌گیرند، به گونه‌ای متفاوت تفسیر می‌کنند. و این حقیقت تشخیص میان سیاستگذاران و پایگاه روال سیاسی ایشان را به عنوان وضعیت رقابتی و نه مکمل در سیاست برونمرزی آمریکا، تیره‌تر می‌کند. به هر روی، روشن است که پایگاهها یا نقشهای سیاستگذاری به شدت آزادی و خود سالاری افراد معینی راکه این جایگاهها یا سمت‌ها را اشغال می‌کنند، در این چارچوبه، محدود می‌سازند؛ و در نتیجه از دامنهٔ گزینه‌های سیاسی ممکن می‌کاهند. از این روی، ما بایستی پیوندهای میان فرد و سمت سیاسی وی را جدا از هم و نیز با هم در زمینه اثرگذاریهای پیامدهای سیاسی شناسایی کنیم. هیچ جا این نتیجه‌گیری نمایان‌تر از یک واقعیت ساده برگرفته از سیاست دیوانسالار نیست: «یعنی پایگاه رفتاری هر کس بستگی به جایگاه او دارد.»

کوته سخن آنکه، تمرکز بر سیاستگذاران و مقامهای سیاسی ایشان در شناخت چگونگی اثرگذاریهای درونمرزی بر سیاست برونمرزی آمریکا، توجه ما را به توان درونی افراد [دست به کار] در جاسازی و اثر گذاریهای شخصی بر رفتار برونمرزی، جلب کرده است. و نیز ما را بر آن

می‌دارد که به بررسی نیروهایی که پیشگامی فردی را محدود می‌کنند، بپردازیم. در میان اینها، والاتر از همه محدودیت‌های دایرهٔ نقش آفرینی می‌باشد که درون چارچوبه‌های دیوانسالاری جاسازی شده است. از آنجایی که پدید آوری و اجرای سیاست برونمرزی آمریکا، اساساً دارای شالوده‌ای گروهی و سازمانی است، اختصاراً می‌توانیم بگوییم که این محدودیتها، شایان بررسی هستند. گفتارهای بخش سه به این واقعیت‌ها و نیز توان افراد [دست به کار] در این زمینه‌ها می‌پردازد.

یادداشتها

1. See Richard N. Haass, ***The Reluctant Sheriff: The United States After the Cold War*** (New York: Council on Foreign Relations, 1997), 49-77, and Barry R. Posen and Andrew L. Ross, "Competing U.S. Grand Strategies," in Robert J. Lieber, ed., ***Adrift*: *American Foreign Policy at the End of the century*** (New York: Longman, 1997), 100-134, for discussions of several alternate grand strategies for the new era.

۲- برای یک تحلیلگری خردمندانه از آرایه [نظم] پس از جنگ سرد بر سیاست و نهادهای درونمرزی، نگاه کنید به:

Daniel Deudney and G. John Ikenberry, "America After the Long War", ***Current History 94*** (November 1995): 364-369.

3. James M. Lindsay and Randall B. Ripley, "How Congress Influences Foreign and Defense Policy," in Randall B. Ripley and James M. Lindsay, eds., ***Congress Resurgent: foreign and Defense Policy on Capitol Hill*** (Ann Arbor: The University of Michigan Press, 1993), 19.

4. Moises Naim. "Clinton's Foreign Policy: A Victim of Globalization?" ***Foreign Policy*** 109 (Winter 1997-98): 35.

5. Robert W. Tucker and David C. Hendrickson, "Thomas Jefferson and American Foreign Policy,: ***Foreign Affairs*** 69 (Spring 1990): 139. For views of other Founders on foreign policy, see pp. 143-146.

6.Andrew Kohut, ***America's Place in the World II*** (Washington, D.C.: The Pew Research Center for the People & The Press, 1997), 15.

۷- یک نمودار جابه‌جایی کارگران آمریکایی که به دلیل پیمان نفتا پدید آمده، ۱۴۲ ،۸۸۴ تن از

کارگران را مشمول برنامه کمکهای تعدیلی انتقالی کرده است، زیرا این کارگران به دلیل واردات از مکزیک و کانادا یا انتقال صنعت تولیدی از آمریکا به این دو کشور، کار خود را از دست داده‌اند؛ نگاه کنید به:

North American Free Trade Agreement: Impacts and Implementation. Statement by Jay Etta Z. Hecker, Associate Director, International Relations and Trade Issues, National Security and International Affairs Division. Washington, D.C.: United States General Accounting Office, September 11, 1997.

8. William Schneider, "The New Isolationism," in Robert J. Lieber, ed., ***Eagle Adrift: American Foreign Policy at the End of the Century*** (New York: Longman, 1997), 30.

9. Edwin S. Corwin, ***The President: Office and Power*** (New York: New York University Press, 1940), 200.

۱۰ـ شایسته است بگوییم که لارا تیسون (Laura Tyson) رئیس شورای رایزنان اقتصادی و نیز شورای اقتصاد ملی در زمان ریاست جمهوری کلینتون، میگوید با اینکه هر دو شورا بخشی از دفتر اجرایی ریاست جمهوری هستند، چگونه و تا چه اندازه متفاوت کار میکنند. نگاه کنید به:

"Tyson Discusses Life Inside the Beltway" and "Some Excerpts from Tyson's Talk," Public Affairs Report 39 (January 1998), 3.

11. John G. Stoessinger, ***Crusaders and Pragmatists: Movers of Modern American Foreign Policy*** (New York: Norton, 1985), xiii-xiv.

12. Alexander L. George, ***Presidential Decisionmaking in Foreign Policy: The Effective Use of Information and Advice*** (Boulder, Colo.: Westview Press, 1980).

بخش یک

پیراموتگاه اجتماعی

گزینه‌گرایی همگانی که گویای آن است که «سیاست در لبهٔ آب باز می‌ایستد»، می‌تواند به درستی چگونگی محتوای اجتماعی سیاست برونمرزی آمریکا را در اوج جنگ سرد بازگو کند،[۱] ولی مطمئناً دیگر چنین پنداری در میان نیست. سیاست برونمرزی آمریکا همیشه برای سیاستگذارانی که خواهان حفظ توان [و اعتبار] خودشان درون کشور بوده‌اند، از سوی خواستها و نگرشهای درونمرزی رنگ یافته است، ولی به چند دلیل، پیرامونگاه اجتماعی در دوره جهانیگری(۱) و ترک خوردگی(۲) پس از جنگ سرد دچار محدودیتهای ویژه‌ای شده است.

نخست آنکه، چگونگی برخورد همگان با پدیده‌های برونمرزی رو به دگرگونی رفته است. در زمانی که همگان رویهمرفته از یک سیاست برونمرزی کوشا و دخالت گرا طی دو نسل پشتیبانی می‌کردند، و از آنجایی که هنوز هم همگان از دست اندرکاری پویای آمریکا در جهان پشتیبانی می‌کنند، تعهد همگان نسبت به بین‌الملل گرایی رنگ نوینی به خود گرفته است. هم اکنون چشمداشت همگانی خواهان چنان روالی از بین‌الملل گرایی است که بهره‌مندی اقتصادی و اجتماعی آمریکا را در روند سیاست برونمرزی افزایش دهد، و این چشمداشت خلاف دیدگاه پیشین است که خواهان کوشندگی و رفتارهای «نا - خود - بهرمندی» در امور جهانی بود.[۲] برای مثال پیگیری چشمداشتهای سیاست برونمرزی مبنی بر پشتیبانی از فرصتهای کاری برای آمریکائیان، کنترل مهاجرتهای غیر قانونی، بازداری قاچاق مواد مخدر، و کاهش کسری تراز بازرگانی آمریکا، از بخت افزونتری نسبت به بالندگی حقوق بشر، پیشرفت مردم سالاری، یا پشتیبانی از متحدان در فراسوی مرزها برخوردار می‌باشند.[۳]

همان گونه که مایکل مندلبام(۳) تحلیلگر سیاسی می‌نویسد: «بی‌آنکه یک اصلی پیوند آور مایهٔ راهبری روابط برونمرزی کشور شود.... پیشبرد بهرمندی ملی همچون راهبردی ناکار

---

1. Globalization
2. Fragmentation
3. Michael Mandelbaum

آمد در سیاست برونمرزی آمریکا می‌شود.»[۴]

عدم تمایل آمریکائیها از پشتیبانی از کاربرد نیروهای لشکری در فراسوی مرزها، بازتابگر این بین‌الملل گرایی احتیاط‌آمیزتر می‌باشد که بر پایهٔ بهرمندی [ملی] استوار است، و از همین روی هم اکنون همگان از برخوردهای برونمرزی که جان [سربازان] آمریکایی را به خطر اندازند، دوری می‌جویند. شایسته است بگوییم که پیروزی سریع و (از جنبه تلفات) تقریباً بی‌هزینه آمریکا در جنگ [دوم] خلیج فارس[(۱)] گویای همین ترس بوده است، که کار را برای رهبران سیاسی [آمریکا] در زمینه آسیب به لشکریان آمریکایی در راستای افزایش و پشتیبانی از منافع آمریکا دشوار می‌سازد.

برخی از تحلیلگران این پدیده را «صلاحدید همگانی» نامیده‌اند، و آن را برای تشریح دگرگونیها در زمینه پشتیبانی از دخالت آمریکا به کار می‌گیرند. این تحلیلگران می‌گویند پشتیبانی همگانی از دخالت گرایی زمانی به اوج می‌رسد که نیروها [ی آمریکایی] برای رویارویی با درهم‌کوبی «چارچوبه سیاست برونمرزی» [آمریکا] از سوی یک رقیب که درگیر در کنشهای تهاجمی علیه آمریکا یا متحدان شده باشد، به کار گرفته شده باشند. جنگ [دوم] خلیج فارس یک نمونه برجسته آن می‌باشد. همچنین این تحلیلگران می‌گویند پشتیبانی همگانی زمانی به پایین‌ترین نقطه خود می‌رسد که نیروی نظامی [آمریکا] در راستای «دگرگونی سیاسی درونمرزی» در یک کشور دیگر به کار گرفته شود. رزم آوری «بازگردانی امید»[(۲)] در سومالی در این چارچوب جای می‌گیرد. با اینهمه، در جهانی که رو به ترک خودرگی می‌رود، تناوب گزینه‌های دخالت گرا که در برگیرندهٔ دگرگونی درونمرزی [در کشوری دیگر] باشد، کمتر احتمال دارد که رو به کاهش بروند، از این روی همچنان شکافی در چگونگی برخورد همگانی در زمینه محدودیت کاربرد نیروی لشکری همچون ابزاری برای سیاست برونمرزی، وجود دارد.[۵]

دوم آنکه، طرفداری [از دیدگاههای متضاد یا متفاوت] و ایدئولوژی نیز برداشتگریهای

---

۱. جنگ نخست خلیج فارس با یورش لشکریان عراق به درون مرزهای ایران در خشکی و دریا به مدت هشت سال به درازا کشید.م

2. Operation Restore Hope

سیاست برونمرزی آمریکا را دچار شکاف می‌کند. منش‌های طرفداری و ایدئولوژیکی دست به کار در سیاست برونمرزی پدیدهٔ نوینی نیست، و این پدیده از زمان جنگ ویتنام آشکار بوده است، که طی آن محافظه کاران علیه آزاد منشان [لیبرال‌ها] و جمهوریخواهان علیه دمکراتها درگیر در ستیزی تلخ و شکاف برانگیز شدند. این شکاف همچنان طی بقیه سالهای جنگ سرد، هر جا که موضوعهای سیاست برونمرزی به پیش می‌آمدند، پا بر جا بود. امکان دارد که پایان جنگ سرد مایهٔ فروکشی اینگونه اختلافها شده باشد؛ ولی به جای آن دیدگاههای ایدئولوژیکی رقابت‌آمیز درباره چگونگی نقش مناسب آمریکا در میدانگاه جهان از سوی نیروهای جهانیگر و ترک آور که هم اکنون سیاست جهان را به پویش در می‌آورند، جان دیگری به خود گرفته است.

درونداد ایدئولوژی و طرفداری‌ها متفاوت این شکافها را باز تواندهی کرده است. به گونه‌ای فزاینده دمکراتها احتمالاً به سیاست برونمرزی لیبرال [آزاد منشانه] روی می‌آورند، زیرا محافظه کاران جنوب به سوی حزب جمهوری خواه می‌روند؛ نیز احتمال دارد که جمهوریخواهان سیاست برونمرزی محافظه کارانه‌ای را دنبال کنند، زیرا جمهوری خواهان میانه‌رو یا لیبرال شمال از صحنه بیرون می‌روند. با نبود فشارهای دو سویه رقابت‌آمیز ایدئولوژیکی درونی هر کدام از دو حزب اصلی، سازش و همسازی میان دو حزب مزبور دشوار شده، و مایه سوخت دهی به ناهمآوایی درونمرزی در زمینه سیاست برونمرزی می‌شود.

سوم آنکه، پدیداری رشته‌ای گسترده‌تر از موضوعها [ی فراروی]، که همراه با گسترش سازمانی گروههای مُصِر، بهرجو [ذینفع] می‌باشد، نیز مایه کشمکش‌های درونمرزی در زمینه سیاست برونمرزی می‌شود. هم موضوعهای امنیتی و هم مسئله‌های تازه‌تر راهبردین و ساختاری (اقتصادی و زیستگاهی) بیشتر، و نه کمتر، نمایانگر کشمکش‌های سویگیرانه، ایدئولوژیکی و بهرجویانه هستند. این رشته‌های متفاوت از موضوعهای فراروی نیز مایهٔ کوشندگی بیش از پیش گروههای بهره‌جو، به همان گونه که در دیباچه گفته شده، می‌شوند.

در این زمینه گفتمان درباره یک مسئله امنیتی سنتی، مانند دخالت آمریکا در بوسنی را

بررسی می‌کنیم. در دسامبر ۱۹۹۵ دولت کلینتون، طرح توافق‌های دیتون[۱] را پیش آورد، تا به سالها خشونت و «پاکسازی نژادی» در یوگسلاوی پیشین پایان دهد. سپس پیشنهاد کرد که بیست هزار تن از لشکریان آمریکایی در چارچوب یک نیروی بزرگتر ناتو به بوسنی گسیل شوند. ملت [آمریکا] با دیدهٔ شک به این پیشنهاد می‌نگریست: ۵۴ درصد آمریکائیان با این طرح مخالف بودند. افزون بر این، اختلاف میان پشتیبانان و مخالفان [این طرح] به شدت در چارچوبه‌های حزبی نمایان شد، و در نتیجه ۶۷ درصد جمهوری خواهان با این کار مخالف و ۵۷ درصد دمکراتها آن را تأیید کردند.[۶] کنگره این پشتیبانی نیمه گرم همگانی و نیز خواستهای خود را بازتاب داد. قطعنامه‌هایی درباره پشتیبانی از گسیل نیروهای آمریکایی به بوسنی به کنگره ارائه شدند، ولی هیچگونه پشتیبانی از سیاستهای رئیس جمهور در میان نبود. جای شگفتی نبود که دمکراتها با آن مخالفت، و جمهوری خواهان از آن قطعنامه پشتیبانی کردند. همانا، دیری نپایید که جمهوریخواهان نشان دادند که با مداخله نظامی برونمرزی مخالف، ولی دمکراتها موافق آن هستند؛ و این درست خلاف زمانی بود که جمهوریخواهان در کاخ سفید بودند.

کشمکش درونمرزی [آمریکا] در زمینه خِرَد گسترش ناتو (سازمان پیمان آتلانتیک شمالی)[۲] نمایانگر پدیداری اختلافهای ایدئولوژیکی و بهرجوییها درباره موضوعهای سیاست برونمرزی کنونی می‌باشد. یک گروه بهرجوی نژادی، یعنی ائتلاف اروپائیان مرکزی و خاوری،[۳] به شدت طرفدار گسترش ناتو بوده و این گسترش را تأمین کننده امنیت برای کشورهای این منطقه می‌داند. ولی در همین زمان بنیادواره برگزیندگان سیاست برونمرزی نسبت به چنین پیشنهادی شک خود را آشکار کرده‌اند، و این گسترش را چالشی در برابر روسیه و احتمالاً مایهٔ پدیداری دگربار جنگ سرد به شمار می‌آورند.[۷] اگر چه اختلافهای دو سوی ستمگیری نسبت به مورد بوسنی کمتر بوده است، ولی گفتگو درباره گسترش ناتو نمایانگر آن است که چگونه یک مسئله امنیت سیاست برونمرزی حساس ممکن است هم اکنون همچون

---

1. Dayton Accords
2. North Atlantic Treaty Organization
3. Central and Eastern European Coalition

سرچشمه‌ای برای کشمکش درونمرزی درآید.

بایستی گفت که موضوعهای راهبردین و ساختاری سیاست برونمرزی مایهٔ انگیزش گفتگوی افزونتر نسبت به موضوعهای امنیتی می‌شوند، زیرا این موضوعها بر بخشهای گوناگون‌تر درون ملت آمریکا، اثرهای متفاوتی داشته، و از این روی مایهٔ پدیداری ائتلافهایی برای درگیری پویاتر گروههای بهرجو می‌شوند. برای نمونه در زمان گفتگو درباره پیمان بازرگانی آزاد آمریکای شمالی (نفتا) گروههای کارگری و زیستمانگرایان با یک رشته ایدئولوژی و دیدگاه بهرجویانه در یک سوی گفتگو، و گروههای بازرگانی و صنعتی در سوی دیگر جای گرفتند، همه این گروهها، هر کدام در جای خود کوشیدند تا پیمان را به گونه‌ای نمود دهند که سازگار با دیدگاههای پیروان خود باشد. همانا، رأی‌گیری تصویب این پیمان در کنگره نمایانگر اختلافهای فراوان نیز بود، که احتمالاً طی آن دمکراتها حوزه‌های صنایع کاهندهٔ شمال، پشتیبانی کمتر، و جمهوری خواهان حوزه‌های پر آفتاب باختر، پشتیبانی افزونتر را نمایان کردند. دادن وضعیت کشور برتری یاب به چین نیز مایه دخالت گروههای بهرجوی درونمرزی شد، که طی آن ائتلاف مسیحی[1] محافظه کار که نگران رفتار [دولت] چین در برابر مسیحیان [آن سرزمین] و کلاً حقوق بشر بود، کوشید تا ریاست جمهوری را از این کار باز دارد؛ و لابه گران بازرگانی، مانند بوئینگ[2] و موتورولا، نگران گسترهٔ دسترسی خود به بازار چین بوده، و خواهان تصویب آن شدند. درگیری کنگره نمایانگر این شکاف‌های ایدئولوژیکی بوده، و نماینده لیبرال کنگره از حزب دمکرات خانم ننسی پلوسی[3] از کالیفرانیا رهبری ستیز برای بازداری تصویب این پیمان با چین بود، ولی سخنگوی محافظه کار مجلس نمایندگان نیوت گینگریچ[4] از این اقدام ریاست جمهوری پشتیبانی می‌کرد.

گستردگی رسانه‌های همگانی به دقت بیشتر دیدگاه ما در زمینه این پیرامونگاه نوپا و تنش‌آمیزتر سیاست برونمرزی آمریکا کمک کرده است. دسترسی سریع و آماده همگان به

1. Christian Coalition

2. Boeing (کلانشرکت هواپیماسازی)

3. Nancy Pelosi

4. Newt Gingrich

اطلاعات سیاست برونمرزی از راه تلویزیون، دستگاههای نمابر، و اینترنت مایهٔ فرسایش تشخیص میان میدانگاههای سیاست درونمرزی با سیاست برونمرزی شده‌اند. همچنین دسترسی به اطلاعات، به توان مشارکتهای درونمرزی، به ویژه برای گروههای بهرجو، یاری می‌رساند تا به محض پدیداری هر موضوع به سرعت به آن پاسخ دهند.

از این روی درک سیاست برونمرزی آمریکا در دوره نوین نیاز به درک کاملتر پیرامونگاه سیاسی و اجتماعی درونمرزی دارد. به ویژه، شایسته است که بپرسیم: نیروهای اجتماعی رقیب چه اثرهایی بر شکل‌گیری پاسخ‌های آمریکا در گستره برونمرز دارند؟ و [این نیروها] چگونه در دوره پس از جنگ سرد در این چارچوبه احتمال نمایشگری می‌یابند.

پیرامونگاه اجتماعی، عامل اثرگذار بر سیاست برونمرزی آمریکا

ما بررسی خود را برای یافتن پاسخهایی به این پرسشها با دو ارزیابی گسترده از اولویتهای درونمرزی و چالشهای فرا روی فرهنگ سیاسی فرمانروا بر آمریکا در آستانه هزاره نوین آغاز می‌کنیم. در قسمت نخست درباره «فرسایش بهرمندی–ملی آمریکا» استاد سرشناس دانشگاه هاروارد[1] ساموئل پی. هانتینگتون تحلیلگر دیر پای سیاست برونمرزی [آمریکا] و کارسازگر سیاسی، نگران چالشهای کنونی در برابر ارزشهای دیرینه‌ای که نقش جهانی آمریکا را کمرنگ می‌کنند، می‌باشد. وی می‌گوید، که جنگ سرد «یک دیدگاه مشترک را میان ملت و دولت آمریکا» نمود می‌داد، ولی پایان جنگ سرد این همبستگی و اشتراک را دچار فرسودگی کرد.

دو روند هموابسته مایه این فرسایش شدند: «دگرگونی در چشم انداز و سرچشمه‌های مهاجرت، و پدیداری آیین چند فرهنگ گرایی». ما هر کدام از این دو، یعنی «جابجایی بهرمندیهای ملی به دلیل منافع بازرگانی و نژادی» و یک «سیاست برونمرزی چند گرایانه» را دیده‌ایم. نخستین پدیده بازتابگر «درونگری سیاست برونمرزی»، و دومی گویای آن است که

---

1. Harvard University

چگونه حسابگریهای بهرجویانه نیرومند در نموددهی به سیاست برونمرزی آمریکا دست دارد. هانتینگتون در این زمینه هشدار داده و درخواست می‌کند که «یک سیاست محدودگرا و باز نهادینه‌گر در راستای محدود سازی واگردان منابع آمریکا برای خدمت به بهرمندیهای ویژه زیر - ملی، فراملی، و ناملی پدید آورده شود.» وی می‌گوید که سیاست برونمرزی گویا، در دوره نوین می‌تواند تنها از راه نگرش به فراسوی منافع ویژه گرایانه و از راه تمرکز بر ارزشهای سنتی و یکپارچگی بهرمندی ملی پدیدار شود.

به خلاف نامبرده، رونالد استیل در نوشتهٔ «هستهٔ درونمرزی سیاست برونمرزی»[1] پرسش‌های جدی را درباره خرد ادامهٔ نقش گسترش گری در جهانی که ویژگی سیاست برونمرزی آمریکا در دوره جنگ سرد بود، مطرح می‌کند. در برابر هانتینگتون، استیل بر این باور است که اکنون بایستی آمریکا بر نیازهای درونمرزی خود تأکید ورزد. استیل می‌گوید «اکنون که دشمن دیرینه رام و کمونیسم مردود شده است، اغلب دیده می‌شود که سیاست برونمرزی، به ویژه در برابر دستور کار درونمرزی، یعنی «دستور کاری که مؤکد و همانا نگران کننده است، تقریباً رنگ باخته است.» تهیدستی، بیسوادی، جنایتکاری، مرگ و میر نوزادان، بی‌خانمانی، همگی موضوعهایی کلیدی برای آمریکا در دورهٔ نوین بوده؛ و می‌باید اولویتهای سیاست برونمرزی را نمود دهند، و نه اینکه همچون دوران جنگ سرد خلاف این روال دست به کار شوند. همانا، استیل بر این باور است که «یک ملت که نه تنها خواهان پشتیبانی از جهان می‌باشد و با ارزشها و دستیافتهای خود الهام بخش دیگر کشورها باشد، بایستی توانایی آن را هم بیابد که دست کم به همین اندازهٔ چشم انداز جهانی، به شهروندان خویش نیز رسیدگی کند.» افزون بر این، بر پایه گفتهٔ استیل، ارزشهای درونمرزی، که یک نماد آشکار بهرمندی ملی است، و دخالت گزینشی، تنها در جاهایی که آمریکا می‌تواند دگرگونی شایسته‌ای را پدید آورد، بایستی در چارچوب راهبری سیاست برونمرزی آمریکا جای داده شوند.

به هر روی، تصمیم‌گیری بر این اولویتها، و پدید آوری همرأیی درباره اینکه چه کارهایی

1. The Domestic Core of Foreign Policy

بایستی درون کشور یا در برونمرز بکند، دقیقاً بستگی به اندیشه‌ها و روشهای مردمان آمریکا و رخنه گران سیاسی دارد. پدیداری یک دورهٔ نوین پس از جنگ سرد، پرسشهای مهمی را درباره چگونگی این روشها فراروی می‌نهد. همانا، استیل تحلیلگری خود را با این آغاز می‌کند که برخاستگاههایی که روالهای بین‌المللی سیاست برونمرزی آمریکا را در دوره جنگ سرد رهنمون بودند، ناکار آمد شده‌اند. آیا امکان دارد که اندیشه آمریکائیان درباره موضوعهای سیاست برونمرزی به گونه‌ای ریشه‌ای در راستاهایی نوین به پویش در آمده و در سالهای پیش رو نمودهایی بسیار متفاوت بگیرند؟

اُله آر. هولستی[۱] و جمیز ان روزینو[۲] در فصل «شالوده‌های سیاسی باورهای سیاست درونمرزی و برونمرزی برگزیدگان»[۳] جویای یافتن پاسخ به این پرسش شده و در این راه روشهای رهبران پندار ساز آمریکا را به بررسی می‌گذارند. با الهام‌گیری از الگوی انگیزش سیاست سازی همگان، که می‌گوید روشها و ارجحیت‌های برگزیدگان در تعیین باورها و ارجحیت‌های سیاست برونمرزی سراسر جامعه جنبه اساسی دارند؛ نامبردگان در این زمینه نخست می‌پرسند که چگونه دیدگاههای کنونی همسان برگزیدگان (برونمرزی و درونمرزی) با دیدگاههای سالهای جنگ سرد مقایسه می‌شوند؛ و دوم، آیا اثر روشهای برگزیدگان بر موضوعهای سیاست درونمرزی و سیاست برونمرزی ایشان بازتاب برداشتگریهای هواخواهانه و پیش - برداشتهای ایدئولوژیکی می‌باشند.

هولستی و روزینو با تقسیم شایانه‌های سیاست برونمرزی رهبران به دو سوئینِ بین‌الملل گرایی، یکی با تأکید بر زمینه‌های لشکری سیاست برونمرزی آمریکا و دومی با تکیه بر عاملهای همکاری، توانسته‌اند رهبران را در یکی از چهار رده‌ای جای دهند که گویای باورهای سیاست برونمرزی ایشان باشد. نشانه‌های برگرفته از تحلیلگری این دو تن نمایانگر آن هستند که برخی از بخشبندیهای دگربار در میان این چهار نظام یا رده باوز سیاست برونمرزی (بین‌الملل

1. Ole R. Holsti
2. James N. Rosenau
3. The Political Foundations of Elites' Domestic and Foreign Policy Beliefs

گرایان، جاسازی گرایان، تندروها، انزواگرایان) با یافته‌های پیشین این دو به مقایسه گذاشته شده‌اند. به هر روی، آنچه بیش از همه مایهٔ شگفتی است آن است که می‌گویند چگونگی باورهای رهبران ثابت می‌ماند. آیا به راستی، رهبران آمریکا رویهمرفته به یک نقش بین‌الملل گرا در سیاست برونمرزی امروزین آمریکا همانند دوره جنگ سرد، متعهد مانده‌اند.

هولستی و روزینو به وارسیِ پیوندهای میان باورهای سیاست برونمرزی و درونمرزی رهبران پندار ساز نیز پرداخته‌اند. در زمان جنگ سرد این دو رشته از روشها همیشه هم‌آوا نبوده‌اند؛ امکان داشت که لیبرالهای سیاست درونمرزی در زمینه سیاست برونمرزی محافظه کار باشند، و امکان داشت محافظه کاران سیاست برونمرزی در زمینه سیاست درونمرزی لیبرال باشند. برای مثال پرزیدنت کندی که پیکارگری متعهد در جنگ سرد بود، دستور کار لیبرالی را در پهنهٔ درونمرز دنبال می‌کرد. به هر روی، چنین می‌نماید که از زمان جنگ ویتنام، باورهای سیاست برونمرزی و درونمرزی به گونه‌ای فزاینده به یکدیگر گره خورده،[۸] و این حقیقتی است که به توضیح پا بر جایی گرایشهای متفاوت هواخواهانه و عدم توافق ایدئولوژیکی که عموماً کالبد سیاستگذاری را فرا گرفته است، کمک می‌کند.

هولستی و روزینو سازگاری فراوانی را در باورهای سیاست برونمرزی و سیاست درونمرزی رهبران نمایان کرده‌اند. نامبردگان نخست رهبران آمریکا را به چهار گروه مشخص سیاست درونمرزی، و سپس به چهار گروه سیاست برونمرزی بخش می‌کنند. ایشان یاد آور می‌شوند که «پیوند...... نیرومندی میان سویگیری سیاست برونمرزی [در میان رهبران] و ارجحیت‌ها در زمینه ارزشهای اقتصادی / اجتماعی سیاست درونمرزی یافت می‌شود.» همچنین، می‌گویند «اختلافهای...... فراوانی در زمینه آرمانهای سیاست برونمرزی، به هنگامی که رهبران پندارساز به گروهبندی بر پایهٔ سویگیری سیاست درونمرزی خودشان می‌پردازند، پدیدار می‌شوند».

افزوده بر این، تحلیلگری ایشان نمایانگر آن است که گروش و ایدئولوژی نشانهٔ مهمی از باورهای رهبران را به دست می‌دهند و ساختار پندارهای رهبری طی دو دهٔ گذشته به گونه‌ای

چشمگیر ثابت مانده‌اند، و این ثبات حتی با دگرگونیهای ژرفی که در پهنهٔ بین‌المللی پدید آمده، همچنان پا بر بوده است. گزیده سخن آنکه، پندار سیاست درونمرزی و برونمرزی پیوندی تنگاتنگ داشته و گروش و ایدئولوژی این دو را به گونه‌ای سازگار و پیش‌بینی‌پذیر به یکدیگر پیوند می‌دهند.

قسمت دیگر بررسی بر پایه سنت چندگرایی و نه برگزیده گرایی استوار است. سرفصل نوشته جان مولر همانا «پندار همگانی و سیاست برونمرزی: درک مشترک شهروندان» می‌باشد، که دیدگاههای سیاست برونمرزی ملت آمریکا را رویهمرفته به بررسی می‌گذارد. نامبرده که بررسی خود را بر پایه یک رشته نظر سنجی‌های پندار همگانی استوار کرده است، ده موضوع انگیزه آور را استنتاج می‌کند، و از این راه می‌کوشد توضیح دهد که میانگین آمریکائیان چگونه با موضوعهای سیاست برونمرزی ارتباط می‌یابند. در جایی که مولر می‌گوید کلاً همگان نگرش اندکی به سیاست برونمرزی دارند، ولی می‌افزاید که پاسخهای همگان به رویدادهای جهانی «به نسبت انگیزه‌مند» و کلاً همراه با چشم اندازهای بین‌الملل گرا می‌باشد، که این نتیجه گیری با پژوهش هولستی و روزینو درباره روشهای برگزیدگان هماهنگی دارد.

همچنین نامبرده یادآور می‌شود که ملت آمریکا روی هم رفته راه را برای رئیسان جمهور چنان هموار می‌کنند که تا آنجا که به گونه‌ای مستقیم به زندگی مردمان کشور آسیب نرساند، در امور جهانی درگیر شود. ولی در زمانی که هزینه‌های درگیری بالا رود، همانگونه که پیشتر گفته شد، به ویژه در جایی که جان نیروهای آمریکایی در خطر قرار داشته و دچار تلفات بشوند، ملت مخالفت خود را با درگیری آشکار می‌سازد. کمابیش مولر می‌گوید که امروزه کمتر از گذشته احتمال می‌رود که کامیابی یا ناکامی در سیاست برونمرزی بر ارزیابی همگان از رئیس جمهور یا رقیبان انتخاباتی ریاست جمهور اثر بگذارد. افزون بر این، نامبرده (کما بیش همانند استیل) چنین نتیجه گیری می‌کند که امروزه موضوعهای سیاست برونمرزی در مقایسه با موضوعهای درونمرزی، کمتر احتمال دارد که در کانون توجه و خواست همگان جای گیرند.

سازمان لشکری آمریکا از دیرباز همچون یک عامل رخنه گر نیرومند بر سیاست

برونمرزی به شمار آمده و این در نتیجه پیوندهای گسترده آن با ملت و نهادهای جامعه آمریکا می‌باشد. همانا، از سال ۱۹۶۱ که پرزیدنت آیزنهاوِر در سخنرانی خداحافظی خود نسبت به چشمداشت‌های «رخنه گری نابجا، چه آگاهانه و چه ناآگاهانه، از سوی مجتمع‌های صنایع نظامی، هشدار داد، پیوسته نقش سازمان لشکری مایهٔ بحث‌های داغ شده است. فرض معمول آن است که نفوذ پنتاگون[1] ناشی از پیوندهای نیرومند آن با صنایع [لشکری] و نمایندگان و سناتورهای کنگره می‌باشد؛ که حوزه‌های انتخاباتی هر کدام از قراردادهای ارتش با شرکتهای درون حوزه خود بهره‌مند می‌شوند.

پایگاههای لشکری نیز سودمندیهای اقتصادی را فراهم آورده، و از این روی پشتیبانی و کمک به ایجاد یا نگهداری پایگاه لشکری در همهٔ جامعه‌های محلی سراسر کشور پدید آمده است. شایسته است بگوییم که با پایان جنگ سرد نیاز به باز طراحی راهبرد و ساختار لشکری آمریکا در دوره نوین به میان آمده، و هم اکنون وزارت دفاع خود را رویارو با لزوم بستن شماری از پایگاههای لشکری یافته است، و از این روی مایهٔ خشم جامعه‌هایی شده است که ترس از آن دارند که از این راه به شدت آسیب ببینند. از چندی پیش شمار بسیاری از پایگاهها بسته شده‌اند، و طرح بازنگری دفاعی چهارسالهٔ[2] دولت کلینتون مورخ ماه مه ۱۹۹۷ خواهان بسته شدن شماری دیگر از این پایگاهها در سال در پیش رو شده است.

در جایی که گشودن و بستن پایگاههای لشکری در جامعه آمریکا پیشینه دیرینه‌ای دارد، و به سالهای آغازین تشکیل این جمهوری باز می‌گردد، ولی به هر روی معمولاً سیاستهای سطح ملی و محلی عامل کلیدی تصمیم‌گیری در تعیین جای استقرار پایگاهها و یا نگهداری آنها بوده‌اند. به هر روی، جنیووین انتون و جف توماس در نوشتهٔ «سیاست بستن پایگاههای لشکری»[3] نشان داده‌اند که راهکارهای سنتی سیاسی در پشتیبانی از پایگاههای لشکری طی دوره نوین پس از جنگ سرد نسبت به روند بستن پایگاهها ناکام بوده‌اند. به جای آن، دگرگونی

1. Pentagon (وزارت دفاع آمریکا)
2. Quadrennial Defense Review
3. The Politics of Military Base Closures

پیرامونگاه سیاسی بین‌المللی و خواستها و نیازهای تراز بودجه فدرال از اهمیت افزونتری برخوردار شده‌اند. یک مکانیسم [همسازینگی] تصمیم‌گیری - کمیسیون مستقل - که برای خنثی کردن کنگره و قوه اجرایی از سوی گروههای فشار حوزه‌های انتخاباتی پدید آمد، در این زمینه هم نقش مهمی بازی کرد.

نخستین بار در سال ۱۹۸۹ نماینده کنگره دیک ارمی[۱] از کمیسیون بستن و تعدیل پایگاههای دفاعی،[۲] پیشنهاد بی‌مانندی را ارائه کرد، که بر پایه آن، این کار به تنهایی وابسته به پذیرش یا رد دو شاخه حکومتی - اجرایی و قانونگذاری - باشد. از این روی، رئیس جمهور و نمایندگان کنگره با فشار دو سویه در زمینهٔ تلاش برای بازپردازی ساختار لشکری و درخواستهای حوزه‌های انتخاباتی محلی روبرو شدند. رئیس جمهور بیشتر از کنگره کار ساز افتاد. همانگونه که انتون و توماس یادآور شده‌اند، حتی شهری مانند چارلزتون در ایالت کارولینای جنوبی[۳] در تلاش برای باز نگهداشتن پایگاه لشکری کامیاب نبود. یکی از مقامهای کارولینای جنوبی با افسوس در این زمینه گفت «انسان می‌تواند هر گونه کار درستی انجام دهد، ولی با اینهمه با بستن پایگاه [حوزه] خود روبرو شود.» در این زمینه، بهرجویی‌های خودگرا، دیگر توان گذشته را ندارند؛ و به جای آن چشمداشتهای ملی جلودار می‌شوند.

در زمانی که بهرجویی‌های سازمان یافته محلی، ممکن است در این زمینه با کامیابی روبرو نشوند، گروههای بهرجوی سیاست برونمرزی به گونه‌ای فزاینده با کج - داوری، و با برخورداری از یک روند سیاست برونمرزی همراه با پدیداری موضوعهای نوین [در سطح جهانی] فرصتهای اثرگذاری چنین گروههای را افزونتر کرده‌اند. از آنجایی که موضوعهای سیاست برونمرزی از بحرانها به سوی برداشتگاههای راهبردین و ساختار گرایش داده شده‌اند، به همانگونه که در پیشگفتار این کتاب یادآوری شده است، گروههای بهرجو به گونه‌ای فزاینده دست به کار شده‌اند، زیرا چنین موضوعهایی تماس افزونتر با کنگره را تشویق می‌کنند. به ویژه،

---

1. Dick Armey
2. Defense Base Closure and Realignment Commission
3. Charleston, South Carolina

کوششهای گروه بهرجویی که از سوی کشورهای دیگر (مانند: ژاپن یا روسیه) پذیرفته یا پشتیبانی می‌شوند (و یا لابه گریهای نژادی نوین (مانند: آمریکائیان کوبایی تبار یا آمریکائیان آفریقایی تبار) نشان داده‌اند که در دوره نوین در اثرگذاری بر سیاست برونمرزی آمریکا کامیاب بوده‌اند.

ریچارد برنستاین[1] و رأس اچ. مونرو[2] در نوشته خود با نام «لابه گری چین نوین»[3] اثر گذاریهای نویافتهٔ لابه گری‌های بیگانه - سو را نمایانگر کرده‌اند. به ویژه، این دو تن مکانیسمهای گوناگونی را که چین در زمینه رخنه گری در سیاست برونمرزی آمریکا به کار می‌گیرد نمایان کرده و کامیابی نسبی آنها را در شکل دهی به سیاست بازرگانی آمریکا به سود خود آشکار می‌سازند. در این باره، افراد و راهکارهای گوناگونی را که چین در راستای تلاشهای خود در رویارویی و اثرگذاری بر این سیاست [آمریکا] در پیش گرفته است، روشن کرده‌اند: اتکاء به تهدیدهای تلافی جویانه اقتصادی برای آن کشورهایی که ناموافق هستند؛ جلوگیری از دسترسی مقامها، بازرگانان، و دانشورانی که از سیاست آن انتقاد می‌کنند؛ و اتکاء بر مقامهای پیشین با نفوذ و بازرگانان آمریکایی برای اعلام پشتیبانی از آن کشور. نتیجه این راهکارها همانا «لابه گری چین نوین» است که متشکل از افراد و شرکتهایی درون آمریکا می‌باشد که پیوند آنها با همدیگر همرنگ می‌باشد، و «در راستای چشمداشت پکن گام برداشته..... و تلاش آن روز افزون می‌باشد. یک شاخه از این لابه گری، یعنی «پیشگامی عادی سازی روابط با چین»[4] هم اکنون در تلاش آن است که پیمان بازرگانی آزاد[5] را برای همیشه به چین گسترش داده و ورود آن را به سازمان بازرگانی جهانی[6] تأمین کند. لابه گری چین نوین با برخورداری از کامیابیهای آشکار، می‌تواند به خوبی در این تلاش خود هم پیروز شده، و بر این پایه بتواند یک گروه بهرجوی مصمم و سازمان یافته را در راستای نموددهی به سیاست برونمرزی آمریکا پدید آورد.

همچنین شایسته است یادآور شویم که یک گروه مشارکتگر اجتماعی دیگر که با

1. Richard Bernstein
2. Ross H. Munro
3. The New China Lobby
4. China Normalization Initiative
5. MFN
6. World Trade Organization

ژرفنگری بررسی می‌شود، همانا رسانه‌های همگانی می‌باشد. یک روزنامه نگار پیشین اخیراً گفته است که «گفتمان درباره روابط میان سیاست برونمرزی و رسانه‌های گزارشگری، اغلب از یکی از این دو راه نمایانگر می‌شود: یا اینکه رسانه‌ها سیاست برونمرزی را بـرون از دسترس برگزیدگان می‌دانند و در نتیجه راه کم - آگاهی دهی اندک به همگان را می‌گشایند، و یا اینکه رسانه‌ها ابزار دست سیاست برونمرزی برگزیدگان می‌شوند.»[۹]

به هر روی، هم اکنون با رشد لگام گسیختهٔ رسانه‌های الکترونی این رسانه‌ها خود مستقیماً بازیگران مهمی در نموددهی به سیاست برونمرزی شده‌اند. این دیدگاه در واژه «اثر سی ان ان»[(۱)] نمود یافته است.

از آنجایی که هم اکنون رسانه‌ها این توان را یافته‌اند که رخدادهای جهانی را به گونه‌ای همزمان و زنده در سراسر جهان پخش کنند - یا اثر (شبکه گزارشگری کابلی) سی ان ان که نماد توان سراسری رسانه‌ها می‌باشد - برخی می‌گویند که رسانه‌ها سیاستگذاران را وادار به پاسخ دهی به رویدادهایی می‌کنند که در غیر این صورت [سیاستگذاران] ترجیح می‌دادند که نادیده بگیرند. اغلب، مورد سومالی در آغاز دههٔ ۱۹۹۰ را برای نشان دادن توان نوین رسانه‌ها گواه می‌آورند. گفته شده است که این توان رسانه‌ها بود که به جلب توجه شرایط سهمگین در سومالی پرداخت و دولت بوش را ناگزیر به گام برداری در این راستا کرده، و منجر بـه دخالت مردم گرایانه‌ای شد که رزم آوری بازگردانی امید نام گرفت.[۱۰]

در فصل ۷، وارن استروبل[(۲)] یکی از گزارشگران پیشین کاخ سفید و وزارتخارجه [آمریکا] برای واشنگتن تایمز، شک جدی خود را درباره این ارزیابی از رسانه‌ها، در نوشتهٔ «اثر سی ان ان: افسانه یا واقعیت؟» آشکار کرده است. استروبل این برداشت درباره رخنه گری رسانه‌ها را به چالش گرفته و می‌گوید: اگر اثر سی ان ان به این معنی باشد که «سیاستمگذاران کنترل خود را بر روال سیاسی، به دلیل توان رسانه‌ها یعنی توانی که نمی‌توانند کاری درباره آن کنند؛ و اگر اثر سی ان ان به معنی آن باشد که «چگونگی فرمانروایی را دگرگون می‌کند، زمان تصمیم‌گیری را

---

1. CNN Effect
2. Warren Strobel

کاهش می‌دهد، و رزم آوری لشکری را در رزمگاه برای وارسی در دیدگاه همگان می‌گذارد»، البته اثر گذاریها رخ می‌دهند، ولی «چنان نیستند که گفته شود روند سیاست را تعیین می‌کنند.» استروبل در این راستا با گفتگو با یک سیاستگذار، می‌نویسد: «سیاستگذاران خود را بیش از پیش در برخورد با عامل سی ان ان آماده کرده‌اند. یعنی ایشان [سیاستگذاران] می‌توانند رسانه‌ها را در راستای خواستگاههای خود به‌کار گرفته، و در نتیجه تعیین کنند که چه سیاستهایی در دستور کار جای گرفته و چه سیاستهایی بایستی دنبال شوند، و این توانایی را یافته‌اند که سیاست‌های به خوبی جا افتاده و مورد پشتیبانی قرارگرفته خود را در راستای این اثر فرضی به پویش در آورند. کوته سخن آنکه، داوری استروبل آن است که «اثر سی ان ان اندکتر و پیچیده‌تر از خرد متعارف [در این زمینه] می‌باشد»، و «برخورد میان گزارشگران و مقامهای رسمی همانند گذشته – البته با سرعتی بیشتر – ادامه خواهد یافت».

گفتمان پایانی در بخش یک، نگرشی گسترده دارد به چگونگی اثرهای خود نظام انتخاباتی آمریکا بر کارکرد سیاست برونمرزی هر رئیس جمهور. ویلیام بی. کواندت در نوشته خود به نام «چرخهٔ انتخاباتی و روال کاری سیاست برونمرزی آمریکا» می‌نویسد، هنگامی که یک رئیس جمهور در چرخهٔ انتخاباتی است، چشم انداز پیشگامیهای سیاست برونمرزی و دستیابی به کامیابی خود را در این زمینه شکل می‌دهد. کواندت چنین نتیجه می‌گیرد که با نگرش به مفاد قانون اساسی که انتخابات کنگره هر دو سال یکبار و انتخاب ریاست جمهوری هر چهار سال یکبار صورت می‌گیرد «رئیسان جمهور در دوره تصدی خود با این که زمان اندکی دارند، ولی هم تجربه و هم توان لازم را برای اجرای بجا و مؤثر سیاست برونمرزی دارا می‌شوند.

همچنین کواندت می‌گوید: «انتخاب دگر بار یک رئیس جمهور برای دوره دوم تا اندازه‌ای با مسئله متفاوتی روبرو می‌باشد.» در جایی که «نخستین یکسال و نیم [از دوره دوم وی] ممکن است بهترین زمان برای پیشگامی سیاست برونمرزی باشد»، روی هم رفته انتخاب دگربار وی می‌تواند به سرعت منجر به لنگ شدن وی شود». در این زمان رهبران دیگر کشورها کمتر تمایل به داد و ستد با این رئیس جمهور را دارند زیرا از آن ترس دارند که پشتیبانی از وی رو به کاهش

نهاده و به زودی یک جانشین، کرسی او را در کاخ سفید بگیرد. افزون بر این، «حزب رقیب نیز انگیزه اندکی به کمک به یک رئیس جمهور رو به پایان در زمینه پیروزی در هر سیاست برونمرزی داشته، و درون حزب خود رئیس‌جمهور نیز ممکن است تلاش برای جانشینی، پایگاه پشتیبانی از وی را کاهش دهد.» از این روی رئیسان جمهور در دوره دوم زمامداری خود، و به ویژه زمانی که در دو سال پایانی زمامداری خود هستند، خواه ناخواه دشوار است که بتوانند در زمینه سیاست برونمرزی کامیابیهایی داشته باشند.

سپس کواندت در تحلیلگری پایانی خود نگاهی می‌اندازد به روند انتخاباتی و این داوری را ارائه می‌دهد که سرشت جامعه آمریکایی و نظام سیاسی آن ممکن است نامناسب برای پیامدهای روال سیاسی باشند، و در این راستا می‌نویسد: «بهایی را که ما بایستی [برای ساختار چرخهٔ انتخاباتی خود] بدهیم آن است که هر سیاست خارجی به شدت وابسته به حسابگریهای کوتاه مدت باشد، که اغلب طی آن خواستهای تنگ نگرانهٔ سیاسی درونمرزی بر اندیشه گویای راهبردی برتری یافته، و در جایی که مقامهای بالای دولتی زود به زود جای خود را به دیگران می‌دهند، پیوستگی و سازگاری [سیاست] از میان می‌روند».

یادداشتها

1. For some evidence, see James M. McCormick and Eugene R. Wittkopf, "Bipartisanship, Partisanship, and Ideology in Congressional-Executive Foreign Policy Relations, 1947-1988," The ***Journal of Politics*** 52 (November 1990): 1077-1100, and Eugene R. Wittkopf and James M. McCormik, "The Cold War Consensus: Did It Exist?: ***Polity*** 22 (Summer 1990): 627-653.

2. See William Schneider, "The New Isolationism," In Robert J. Lieber, ed., ***Eagle Adrift: American Foreign Policy at the End of the Century*** (New York: Longman, 1997), 27-28.

3. Recent data on support for these foreign policy goals may be found in John E. Reilly, ed., ***American Public Opinion and U.S. Foreign Policy 1995*** (Chicago: Chicago Council on Foreign Relations, 1995), esp. at p.15.

4. Michael Mandelbaum, "Foreign Policy as Social Work," ***Foreign Affairs*** 75 (January / February 1996): 16-32.

5. See Bruce W. Jentleson, :The Pretty Prudent Public: Post Post-Vietnam American Opinion on the Use of Military Force," ***International Studies Quarterly*** 36 (March 1992): 49-74; Bruce W. Jentleson, "Who, Why, What, and How: Debates Over Post-Cold War Military Intervention,: in ***Eagle Adrift: American Foreign Policy at the End of the Century,*** Robert J. Lieber, ed. (New York: Longman, 1997), 39-70; John r. Oneal, Brad Lian, and James H. Joyner, Jr., "Are the American People Pretty Prudent? Public responses to U.S. Uses of Force, 1950-1980, "***International Studies Quarterly*** 40 (June 1996): 261-280.

6. George Gallup Jr., ***The Gallup Poll: Public Opinion 1995*** (Wilmington, Del.: Scholarly

Resources, 1996), 192

7. See, for example, Dick Kirschten, "Ethnics Resurging," ***National Journal,*** February 25, 1995; and Michael E. Brown, "The Flawed Logic of NATO Expansion," ***Survival*** 37 (Spring 1995): 34-52.

8. For empirical evidence, see Bruce Russett and Elizabeth G. Hanson, ***Interest and Ideology: The Foreign Policy Beliefs of American Businessmen*** (San Francisco: Freemen, 1975), esp. 130-138; and Eugene R. Wittkopf, ***Faces of Internationalism: Public Opinion and American Foreign Policy*** (Durham, N.C.: Duke University Press, 1990).

9. Bill Kovach, "Do the News Media Make Foreign Policy?" ***Foreign Policy*** 102 (Spring 1996): 171.

۱۰- برای تحلیلگری دقیق درباره شک نسبت به اثر رسانه‌ها بر تصمیم‌گیری مداخله در سومالی، نگاه کنید به:

Steven Livingston and Todd Eachus, "Humanitarian Crises and U.S. Foreign Policy: Somalia and the CNN Effect Reconsidered," ***Political Communication*** 12, 4 (1995): 413-429.



فرسایش منافع [بهرمندی] ملی آمریکا

نوشتهٔ ساموئل پی. هانتینگتون[1]

چند پارچگی هویت

سالهای پس از پایان جنگ سرد با گفتمانهای تنش آمیزِ گسترده و سر درگم درباره بهرمندی ملی آمریکا همراه بوده است. بیشتر این سردرگمی از پیچیدگی چگونگی جهان پس از جنگ سرد ریشه میگیرد. پیرامونگاه نوین با تفسیرهای گوناگونی روبرو شده است، زیرا در بردارندهٔ پایان یک دوره تاریخی کشمکش دو قطبی میان کشورهای دارا و ندار، بازگشت به سیاست سنتی قدرت در پهنهٔ آینده [جهان]، گسترش کشمکشهای نژادی با بهره‌گیری از هرج و مرج، کشمکش تمدنها، و روندهای ستیزآمیز در راستای یکپارچگی و ترک خوردگی، می‌باشد. جهان نو همه اینها را در بر دارد، با اینهمه، اینها گویای سراسر سرچشمه سردرگمی نیستند. تلاش در تعریف بهرمندی ملی با این پیش فرض که بستگی به چگونگی کشوری دارد که منافع آن در تعریف جای گرفته، رویارو می‌باشد. منافع [بهرمندی] ملی ریشه گرفته از هویت ملی می‌باشد. ما بایستی پیش از آنکه دریابیم که منافع ما چیست، بایستی بدانیم که کی هستیم.

از دیدگاه تاریخ، هویت آمریکایی دارای دو بخش اصلی می‌باشد: فرهنگ و فرمان. فرهنگ ارزشها و نهادهایی هستند که از سوی مهاجران اصلی که از اروپای شمالی، اساساً بریتانیایی، و مسیحی عمدتاً پروتستان جایگزین شدند. مهمترین نمود این فرهنگ زبان

---

1. Samuel P. Huntington

یادآوری: زیرنویسهای این فصل درج نشده‌اند

انگلیسی و سنت روابط میان دین و دولت، و جایگاه فرد در جامعه می‌باشد. طی سه سده سیاهپوستان به کندی و به گونه‌ای نسبی در این فرهنگ ادغام شدند. مهاجران اروپای باختری، جنوبی، و خاوری کاملاً در این فرهنگ ادغام شده، و فرهنگ اصلی پدیدار و رو به تعدیل رفت؛ این تعدیل دگرگونی ریشه‌ای به بار نیاورد. مایکل لیند[۱] در نوشتهٔ خود به نام ملت بعدی آمریکا[۲] روند و سایش این تمدن [شهرمندی] آمریکایی را به گونه‌ای گسترده در میان نهاده، می‌گوید فرهنگ آمریکایی در سه مرحله به پیش رفت: آمریکای انگلیسی (۱۸۶۱-۱۷۸۹)، آمریکای اروپایی (۱۹۵۷-۱۸۷۵)، و آمریکای چند فرهنگی (از ۱۹۷۲ تا به امروز). تعریف فرهنگی هویت ملی فرض را بر آن گذاشته که ممکن است فرهنگ در گذر زمان دگرگون شود، ولی همچنان پیوستگی بنیادین خود را حفظ کند.

دومین بخش از هویت آمریکایی یک رشته اندیشه‌ها و اصلهای سراسری می‌باشد که در سندهای بنیادین رهبران بنیادگذار آمریکا بازتاب یافته‌اند: آزادی، برابری، مردم سالاری، فرمانروایی قانون اساسی، آزادمنشی، محدودیت دولت، پیشگامی اقتصادی خصوصی [غیر دولتی]. اینها راگانرمیردال[۳] فرمان آمریکایی نامید، و در این زمینه در میان ناظران برونمرزی از کروکوئور[۴] و دوتوکویل تا به امروز همرأیی وجود دارد. این شناخت و هویت را ریچارد هافستدتر[۵] چنین خلاصه کرده است: «سرنوشت ما در چارچوب یک ملت آن نیست که دارای ایدئولوژیها [ی گوناگون] باشیم، بلکه خودمان یک ایدئولوژی هستیم.»

البته این سرچشمه‌های دوگانه هویت پیوندی تنگاتنگ با یکدیگر دارند. فرمان فرآوردهٔ فرهنگ بوده است. به هر روی هم اکنون که جنگ سرد پایان یافته، و دگرگونیهای اجتماعی، اندیشگری و جمعیتی در جامعه آمریکا پدید آمده، ارزشمندی و اعتبار و همخوانی هر دو بخش سنتی هویت آمریکایی به پرسش گرفته شده‌اند. آمریکائیان بدون برخورداری از یک حس هویت ملی، نمی‌توانند بهرمندی ملی را تعریف کنند، و در نتیجه منافع بازرگانی اساسی و زود

1. Michael Lind
2. The Next American Nation
3. Gunnar Myrdal
4. Crevecoeur
5. Richard Hofstadter

گذر و بهرمندی غیر ملی نژادی بر سیاست برونمرزی آمریکا سایه می‌افکند.

گمگشتگی دیگری

ژرف‌ترین پرسش درباره نقش آمریکا در جهان پس از جنگ سرد به گونه‌ای نامتحمل از سوی رابیت انگستروم[۱]، یعنی نماد اصلی نول‌های جان اپدیک،[۲] بازتاب یافته است. «بدون جنگ سرد، چه ویژگی برای آمریکایی بودن هست؟» اگر آمریکایی بودن به معنی پایبندی به اصلهای آزادی، مردم سالاری، فردگرایی، و مالکیت خصوصی باشد، و اگر یک امپراتوری اهریمنی برای تهدید این اصلها در میان نباشد، آمریکایی بودن چه معنی دارد، و چه چیزی را می‌توان منافع ملی آمریکایی به شمار آورد؟

آمریکائیان از آغاز هویت فرمانی خود را بر پایهٔ «دیگری» ناپسندیده استوار کردند. رقیبان آمریکا همیشه مخالف آزادی تعریف شده‌اند. آمریکائیان در زمان استقلال نمی‌توانستند از دیدگاه فرهنگی خود را از بریتانیائیها متمایز کنند؛ و از این روی این تمایز را در گسترهٔ سیاسی دنبال کردند. به بریتانیا سیمای خودکامگی، اریستوکراسی و سرکوبگری دادند؛ و آمریکا را نماد مردم سالاری، برابری و جمهوری گری به شمار آوردند. آمریکا تا پایان سدهٔ نوزدهم خود را مخالف اروپا تعریف می‌کرد.

اروپا نماد گذشته قلمداد می‌شد: واپسمانده، ناآزاد، نابرابر، دچار فئودالیسم، پادشاهی و امپریالیسم. بر عکس آمریکا نماد آینده به شمار آورده می‌شد: پیشرو، آزاد، برابر، و جمهوری. در سده بیستم آمریکا به صحنه جهانی پا گذاشت و به‌گونه‌ای روز افزون خود را نه به عنوان آنتی تز اروپا، بلکه رهبر تمدن اروپایی – آمریکایی و در رویارویی با چالشگران به آن تمدن، یعنی آلمان امپراتوری و سپس آلمان نازی، قلمداد کرد.

آمریکا پس از جنگ جهانی دوم خود را رهبر جهان آزاد و مردم سالار در رویارویی با شوروی و کمونیسم جهانی نامید. آمریکا در زمان جنگ سرد چند، آرمان سیاست برونمرزی را

1. Rabbit Angstrom
2. John Updike

پیگیری کرد، ولی تنها خواست و آرمان ملی برتر آن مهار و شکست کمونیسم بود. هنگامی که دیگر آرمانها و بهرمندیها با این آرمان برخورد می‌کردند، معمولاً در سایه مهار و شکست کمونیسم کمرنگ می‌شدند. برای مدت چهل سال آمریکا در کردار سیاسی خود، همه پیشگامی‌های بزرگ سیاست برونمرزی و نیز شماری از سیاستهای درونمرزی خود را با این اولویت برتر هماهنگ می‌کرد: برنامه کمک به یونان و ترکیه، طرح مارشال،[1] ناتو، جنگ کره، جنگ افزارهای هسته‌ای و موشکهای راهبردین، کمک‌های برونمرزی، کارورزیهای اطلاعاتی، کاهش سدهای بازرگانی، برنامه کیهانی، اتحاد برای پیشرفت،[2] همدستی‌های لشکری با ژاپن و کره [جنوبی]، پشتیبانی از اسرائیل، گسترش آمادها و آماده سازیهای رزمی در فراسوی دریاها، گسترش دهی کلان و بی‌مانند ارتش، جنگ ویتنام، رویکرد به چین، پشتیبانی از مجاهدان افغان و دیگر شورشهای ضد کمونیستی [همگی در این راستا به پویش در آورده شده بودند]. اگر جنگ سرد در میان نبود، خرد نمایی برای چنین برنامه‌ها و پیشگامیهای مهمی پدید نمی‌آمد.

هنگامی که در سالهای پایان دهۀ ۱۹۸۰ جنگ سرد رو به فروکشی می‌نهاد، رایزن گورباچف،[3] گئورگی آرباتف[4] گفت: «ما به راستی کاری بسیار ناخوشایند در برابر شما می‌کنیم – ما شما را از برخورداری از یک دشمن محروم می‌کنیم». رویهم رفته روانشناسان بر این باور هستند که افراد و گروهها، هویت خود را جدا از دیگران دانسته و خودشان را در نقطه خلاف دیگران جای می‌دهند. در جایی که جنگها گهگاه بر جامعه اثر قطعی می‌گذارند، اغلب تراشیدن یک دشمن مشترک برای یک ملت می‌تواند مایۀ فزایندگی هویت و همبستگی میان مردمان آن کشور باشد. نبود یا کم توان کردن انگیزۀ دشمن مشترک می‌تواند این خواست و دیدگاه را برعکس کند. در این زمینه ابرهام لینکلن[5] در سخنرانی لیسیوم[6] خود در ۱۸۳۷ طی گفتمان انقلاب آمریکا و گرایش پیامدهای آن به دشمنی برونی، گفته بود: «رشک ورزی و همچشمی‌ها پدیده‌هایی آزمندانه در سرشت ما بوده، و برای یک وضعیت آشتی، برخورداری، و توانمندی

---

1. Marshall Plan
2. Alliance for Progress
3. Gorbachev
4. Georgiy Arbatov
5. Abraham Lincoln
6. Lyceum speech

وجدان ما، بسیار عادی می‌باشند، و زمانی این پدیده در اندازه‌ای بزرگ آرام گرفته و به گونه‌ای خاموش در آمد، که اصلهای بسیار ریشه دار نفرت و انگیزه نیرومند انتقام را به جای اینکه علیه همدیگر به کار گیریم، اختصاصاً علیه ملت بریتانیا به کار انداختیم.» با این همه نامبرده افزود: «اساسی‌ترین نهادهای سرشت ما» یا خاموش و یا «عاملهایی کار آور در پیشبرد والاترین انگیزه‌ها - یعنی سازنده و نگهدارنده آزادی اجتماعی و دینی» می‌باشند. ولی به هر روی نامبرده هشدار داد که، «این وضعیت احساسی همراه با شرایطی که آن را پدید آورده، بایستی فروکش کند، و رو به فروکشی بوده و فروکش می‌شود». البته وی زمانی این سخنرانی را کرد که یکپارچگی کشور به سوی شکاف رانده می‌شد. از آنجا که میراث جنگ جهانی دوم و جنگ سرد فروکش کرده است، امکان دارد که آمریکا با وضعیتی همسان روبرو شود.

جنگ سرد یک هویت مشترک را میان ملت و دولت آمریکا پدید آورد. پایان جنگ سرد احتمالاً منجر به کم توانی یا دست کم دگرگونی هویت [ملی] خواهد شد. یک پیامد احتمالی همانا افزایش مخالفت با دولت فدرال، که روی هم رفته نماد بنیادین اصلی هویت و یکپارچگی ملی است، می‌باشد. آیا اگر دولت فدرال همچنان کشور را به سوی تواندهی به انگیزهٔ وجود یک تهدید جدی برونمرزی بکشاند، ملی گرایان تندرو ساختمانهای دولت فدرال را بمب گذرای و به کار گزاران دولت فدرال حمله خواهند کرد؟ آیا جنبشهای شبه نظامی همچنان به نیرومندی امروز خواهند بود؟ در گذشته چنین حمله‌های بمب‌گذارانه‌ای، معمولاً از سوی بیگانان که آمریکا را دشمن خود به شمار می‌آوردند، به انجام می‌رسیدند، و نخستین واکنش بسیاری از آمریکائیان به بمب‌گذاری شهر اوکلاهما[1] آن بود که این کار یک «دشمن تازه» تروریستهای [بیمآوران] اسلامی بوده است. این برداشت می‌تواند نمایانگر یک نیاز روانشناسانه باشد که باور را بر این می‌گذارد که چنین کاری می‌باید از سوی دشمن برونمرزی به اجرا در آمده باشد. شایسته است بگوییم که شاید بمب‌گذاری تا اندازه‌ای در نتیجهٔ نبود چنین دشمنی [یعنی دشمن برونمرزی] بوده است.

1. Oklahama City

جرج سیمل،[1] لوئیس ای. کوزر،[2] و دیگر دانشوران نشان داده‌اند که در برخی زمینه‌ها و شرایط، وجود یک دشمن می‌تواند پیامدهای مثبتی را برای همبستگی، روحیه، و دستیافت گروهی در برداشته باشد. جنگ جهانی دوم و جنگ سرد مایهٔ تواندهی به بیشتر پیشرفتهای اقتصادی، فن آوری، و اجتماعی آمریکا بوده است؛ و چالش انگاشته شدهٔ اقتصادی در دهه ۱۹۸۰ از سوی ژاپن زمینه تلاشهای دولتی و خصوصی را برای افزایش بازدهی و رقابت‌آمیزی آمریکا فراهم آورد. هم اکنون، به دلیل گسترش دامنهٔ انگیزه برخورداری از مردم سالاری و اقتصاد بازار آزاد که در سراسر جهان مورد استقبال قرار گرفته است، آمریکا نمی‌تواند هیچ گونه کشور یا تهدیدی را به گونه‌ای متقاعد کننده، علیه خود قلمداد کند. صدام حسین را نمی‌توان به سادگی تهدید [علیه آمریکا] جلوه داد. بنیاد گرایی اسلامی نیز بسیار پراکنده و از دید گیتاشناسی [جغرافیایی] به دور می‌باشد. [دادن چنین نقشی به] چین نیز مسئله آفرین بوده و تهدیدهای بالقوه آن مربوط به آینده دور می‌باشد.

به هر روی، با نگرش به فشار نیروهای درونمرزی در زمینه‌های ناهمگونی، گوناگونی، چند فرهنگی، و جدائیهای قومی و نژادی، شاید آمریکا بیش از بیشتر کشورها، برای نگهداری یگانگی خود نیاز به یک مخالف [هماورد برونی] داشته باشد. دو هزاره پیش از این یعنی در سال ۸۴ پیش از میلاد، پس از آنکه رومیان چیرگی خود را بر جهان آن روزگار با شکست [همه] ارتشهای مدیترانه‌ای به پایان رساندند[3]، سولا[4] این پرسش را فرا روی نهاد: «اکنون که هستی دیگر هیچگونه دشمنی را فرا روی ما بر جای نگذاشته است، سرنوشت جمهوری چه خواهد شد؟» و دیری نپائید که پاسخ نمایان شد؛ چند سال پس از آن جمهوری فرو پاشیده شد. احتمال چنین سرنوشتی برای آمریکا نمی‌رود؛ با این همه تا کی فرمان آمریکایی می‌تواند جذابیت و

---

1. George Simmel　　　2. Lewis A. Coser

۳. این گفته درست نیست زیرا رومیان تنها بر نیمی از جهان پویای آن روزگار چیره شدند، و هنگامی که به رودهای دجله و فرات رسیدند، دولت فدرال گونه اشکانیان ایرانی که بر بخش دوم جهان آن زمان فرمانروایی می‌کردند، رومیان را دچار شکست کرده و این دو کشور از آن پس به صورت دو قطب هماورد در آمدند.م

4. Sulla

پشتیبانی فرمانروایی را پا بر جا نگهداشته، و با نبود ایدئولوژیهای رقابتگر، پویا بماند؟ پیروزی مردم سالاری، چنانچه در سراسر جهان رخ دهد، پایان تاریخ بوده، و می‌تواند رویدادی بسیار تکان دهنده و ناآرام بخش برای آمریکا باشد.

گوناگونیهای ایدئولوژیها

اثرهای یکپارچگی زدای پایان جنگ سرد از سوی همکنشی دو روند در جامعه آمریکا تواندهی می‌شود: دگرگونی در چشم انداز و سرچشمه‌های مهاجرت، و فزایندگی آیین چند فرهنگی.

مهاجرت، چه قانونی و چه غیر قانونی، از زمان دگرگونی قانون مهاجرت در سال ۱۹۶۵ به شدت افزایش یافته است. مهاجرتهای کنونی بسیار بیشتر از آمریکای لاتین و آسیا می‌باشند؛ که این فزونی مهاجرت همراه با نرخ رشد زایش در میان گروههای مهاجر می‌باشد، و در نتیجه ساختواره نژادی، دینی و قومی آمریکا را دچار دگرگونی می‌کند. بر پایه تخمین دفتر آمار[1] در میانهٔ سدهٔ آینده [یعنی سدهٔ بیست و یکم، چون کتاب در ۱۹۹۹ به نگارش در آمده است] شمار سفید پوستان غیر اسپانیایی نژاد، از بیش از سه چهارم جمعیت کنونی کشور، به اندکی بیش از نیمی از کل جمعیت کاهش خواهد یافت، و یک چهارم آمریکائیان اسپانیایی نژاد،[2] ۱۴ درصد سیاهپوست، و هشت درصد آسیایی و نیز از نژادهای بومیان اقیانوس آرام خواهند بود. تراز دینی نیز جا به جا خواهد شد، و گزارش شده است که از مدتی پیشتر مسلمانان بر پیروان هر یک از کلیساها فزونی یافته‌اند.

در گذشته ادغام به سبک آمریکایی،.... در برگیرندهٔ پیمانی ضمنی بود مبنی بر اینکه مهاجران به این فرض پذیرفته و در مقام شهروند برخوردار از حقوق برابر جامعه ملی آمریکا در می‌آمده‌اند که زبان انگلیسی را به عنوان زبان ملی پذیرفته و خود را متعهد به اصلهای فرمان

1. Census Bureau

۲. منظور از اسپانیایی نژاد، بیشتر، همان ساکنان سفید پوست اسپانیایی - پرتغالی تبار آمریکایی لاتین می‌باشد.م

آمریکایی و روال نزاکتی پروتستان بدانند. و در برابر این پذیرش و تعهد می‌توانستند در خانه‌ها و جامعه‌های محلی خود روال قومی خود را حفظ کنند. زمانی، به ویژه طی موجهای بزرگ مهاجرت ایرلندیها در دههای ۱۸۴۰ و ۱۸۵۰ و نیز طی مهاجرتهای اروپائیان جنوبی و خاوری در آستانه سده بیستم، با تبعیض با ایشان برخورد می‌شد و برنامه‌های همزمان برای «آمریکایی کردن» این مهاجران به اجرا در می‌آمدند که در فرهنگ و جامعه ملی ادغام شوند. به هر روی، روی هم رفته ادغام در سبک آمریکایی به خوبی پیش می‌رفت. این مهاجرتها جامعه آمریکا را روانی تازه بخشیدند؛ و روند ادغام، فرهنگ آمریکایی را محفوظ داشت.

ایدئولوژیهای چند فرهنگی و پذیرش گوناگونی، کم‌کم راه خود را باز کرده، و مشروعیت یافتند. ایدئولوژیهای مذکور وجود یک فرهنگ مشترک در آمریکا را انکار، و ادغام و همسانگری را نکوهش کرده، و به پیشرد برتری هویتهای نژادی و قومی و دیگر ویژگیهای فرهنگی زیر - ملیتی دست یازیدند. همچنین این گروهها عامل کانونی در فرمان آمریکایی را به پرسش گرفتند، و حقوق گروهی را جانشین حقوق فردی کردند، و حقوق گروهی را عمدتاً در چارچوب نژادی، قومی، زن یا مرد، و برترینه جنسی به تعریف در آوردند. این آرمانها در نمادینه‌های گوناگون و به دنبال قانون حقوق شهروندی دهه ۱۹۶۰ نمایان شدند، و در دهه ۱۹۹۰ دولت کلینتون، تشویق این گوناگونی را یکی از آرمانهای مهم خود به شمار آورد.

تضاد با گذشته تکان دهنده است. پدران بنیادگذار [آمریکا] گوناگونی را همچون یک واقعیت و نیز یک دشواری به شمار می‌آوردند: از این روی آرمانواره ملی خود را همسانگری به شمار آوردند. پس از آن نیز راهبران سیاسی از خطر گوناگونی‌های نژادی، فرقه‌ای، قومی، اقتصادی، و فرهنگی بیم داشتند (که مایه بزرگترین درگیریها میان سالهای ۱۸۱۵ تا ۱۹۱۴ شده بود)، و به نیاز به همسویی پاسخ داده و بالندگی یگانگی ملی را مسئولیتی کانونی به شمار آوردند. تئودور روزولت[1] هشدار داد که، «یک راه کاملاً قطعی برای کشاندن این کشور به ویرانی آن است که همهٔ زمینه‌های ممکن برای ادامه پا بر جایی در ساختار یک ملت را از میان

1. Theodore Roosevelt

بردارند، و اجازه دهند که در گرداب کشمکشهای میان ملیت‌ها..... فرو رود».

بیل کلینتون، بر عکس این، تقریباً به گونه‌ای قاطع نخستین رئیس جمهوری بود که به بالندگی گوناگونی به جای همگونی کشوری که رهبری آن را در دست داشت، پرداخت. این بالندگی هویت‌های قومی و نژادی به معنی آن است که مهاجران کنونی همانند گذشته با فشارها و وادار سازی به ادغام خود در فرهنگ آمریکایی روبرو نمی‌شوند. در نتیجه، هویتهای قومی معنی بیشتری یافته و با هویت ملی همساز می‌شود.

اگر کشور آمریکا به راستی به صورت یک کشور چند فرهنگی در آید، هویت و یگانگی آمریکایی وابسته به همرأیی پیوسته درباره پیگیری یک ایدئولوژی سیاسی خواهد شد. آمریکائیان در اندیشه پدید آوری تعهد به ارزشهای سراسری، مانند آزادی و برابری در مقام یک سرچشمه بزرگ توانمندی ملی می‌باشند. میردال می‌گوید: اینگونه ایدئولوژی «سیمان پیوند دهندهٔ ساختار این ملت بزرگ و چاره جو می‌باشد». به هر روی در نبود یک لایه مشترک فرهنگی، این اصلها همچون پایه‌هایی شکننده برای یگانگی ملی می‌باشند. انگاره‌های ناسازگاری برداشتگری گویای آن هستند که مردمان می‌توانند اندیشه‌ها و باورهای خود را نسبتاً به سرعت و به سادگی در پاسخ به پیرامونگاه برونی خود دگرگون کنند. چنانکه در کشورهایی که پیشتر از این کمونیست بوده‌اند، برگزیدگان خود را به سیمای مردم سالاریخواه متعهد، پیگیر بازار آزاد، یا ملی گرایان دو آتشه در آورده‌اند.

ایدئولوژی برای بسیاری از کشورها پیوند چندانی با هویت ملی ندارد. کشور چین با فروپاشی چندین دودمان پادشاهی [درگذر تاریخ خود] همچنان بر جای ماند، و پس از فروپاشی کمونیست هم پا بر جا خواهد ماند. چین با نبود کمونیسم نیز همچنان چین خواهد بود. بریتانیا، فرانسه، ژاپن، آلمان و دیگر کشورها ایدئولوژیهای گوناگونی را در گذر تاریخی خود، پشت سر گذاشته‌اند. ولی آیا آمریکا می‌تواند پس از پایان ایدئولوژی سیاسی خود پا بر جا بماند؟ سرنوشت اتحاد شوروی نمونه‌ای گویا برای آمریکا می‌باشد. آمریکا و شوروی دو کشور بسیار متفاوت بر شمرده می‌شدند، ولی در این زمینه با یکدیگر همسانی داشتند که هیچیک در

چارچوب و مفهوم دانشورانه، ملت - کشور نبودند. و به گونه‌ای چشمگیر، هر کدام از این دو خود را در چارچوب ایدئولوژی توجیه می‌کردند، و به همان گونه که نمونه شوروی نشان داد، این چارچوب ایدئولوژیکی احتمال شکنندگی افزونتری داشته و از شالوده‌ای پایدار برای یگانگی، در مقایسه با فرهنگ ملی که ریشه‌ای ژرف در تاریخ دارد، برخوردار نیست. چنانچه روال چند فرهنگی برتری یابد، و اگر همرأیی در زمینه مردم سالاری آزاد منشانه از هم بپاشد، آمریکا نیز می‌تواند در گذرگاه زمان همچون اتحاد شوروی به خاکسترگاه تاریخ بپیوندد.

در جستجوی بهرمندی ملی

بهرمندی ملی به راستی مایه نگرانی همه یا بیشتر شهروندان آمریکا می‌باشد؛ یک بهرمندی ملی شایسته و بایسته چنان است که آمریکائیان آمادگی دارند برای دفاع از آن هزینه کرده و خون بدهند. معمولاً بهرمندیهای ملی از یک سو آمیزه‌ای از چشمداشتهای امنیتی و مادی بوده، و از سویی دیگر نگرانیهای اخلاقی و نزاکتی را در بر می‌گیرند. واکنش لشکری علیه صدام حسین به این دلیل بهرمندی ملی بایسته به شمار آورده شد که وی دسترسی امن و ارزان به نفت خلیج فارس را مورد تهدید قرار داد. البته دلیل دیگر آن بود که یک خودکامهٔ آزمند آشکارا به کشوری دیگر تجاوز و آن را ضمیمه [عراق] کرده بود.

در زمان جنگ سرد شوروی و کمونیسم همچون تهدیدی به امنیت و نیز ارزشهای آمریکا به شمار آورده شدند؛ و در این زمینه همگامی خوبی میان نیازهای سیاست قدرت و نیازمندیهای اخلاقی پدید آمد. از این روی پشتیبانی همگانی، کوششهای دولت را در شکست کمونیسم بارور ساخت؛ و در این زمینه به گفتهٔ والتر لیپمن،(۱) میان توانائیها و تعهدها ترازی پدید آورده شد. این تراز اغلب لرزان بوده و در دهه ۱۹۷۰ دچار نابسامانی شد. به هر روی در پایان جنگ سرد خطر «شکاف لیپمن»(۲) از میان رفت، و به جای آن آمریکا برخوردار از یک

1. Walter Lippman

2. Lippman gap

فزونی لیپمن[۱] شد. هم اکنون نیاز آن نیست که در جستجوی قدرت برای خدمت به آرمانهای آمریکا بود، بلکه نیاز به یافتن آرمانهایی برای چگونگی کاربرد قدرت آمریکا در میان می‌باشد.

این نیاز، دستگاه سیاست برونمرزی آمریکا را به سوی جستجوی دیوانه وار آرمانهای نو برای توجیه ادامه نقش آمریکا در کارهای جهان، همانند دوران جنگ سرد کشانیده است. کمیسیون منافع ملی آمریکا[۲] این مسئله را در سال ۱۹۹۶ چنین نمود داده است: «ما هم اکنون، پس از چهار دهه یکسو نگری غیر عادی در مهار گسترش کمونیسم شوروی، پنج سال پیاپی است که با همسازگریها و آغازگریهای موردی روبرو هستیم. اگر این روال ادامه یابد، این توفندگی ارزشهای ما، خوشبختی، و همانا زندگی ما را تهدید خواهد کرد.»

کمیسیون مذکور پنج مورد را بهرمندی ملی بایسته به شمار آورد: جلوگیری از حمله به آمریکا با جنگ افزارهای ویرانگری انبوه؛ جلوگیری از پدیداری [دولتهای] برتری جو و دشمن آمریکا در اروپا یا آسیا، و نیز [جلوگیری از پدیداری] قدرتهای دشمن در مرزهای آمریکا یا در کنترل دریاها؛ جلوگیری از فروپاشی نظامهای بازرگانی جهانی، بازارهای پولی، عرضه انرژی، و پیرامون زیست؛ و تأمین پایایی متحدان آمریکا.

به هر روی، پرسش آن است که تهدیدهایی که این بهرمندیها را به خطر می‌اندازند، کدامها هستند؟ آیا بیمآوری [تروریسم] هسته‌ای علیه آمریکا، می‌تواند تهدیدی در آینده نزدیک باشد، و آیا پدیداری چین در نقش برتری جوی آسیای خاوری می‌تواند تهدیدی دراز مدت‌تر باشد. به هر روی، گذشته از اینها، به ندرت می‌توان چالشهایی مهم را در راستای بهرمندیهای ملی بایسته [آمریکا] که کمیسیون مزبور عنوان کرده است، دید. البته بی‌گمان تهدیدهای نوینی پدید خواهند آمد، ولی با نگرش به کمرنگی تهدیدهای کنونی، تلاشهایی که در زمینه نگرش به ساخت و سازهای برونمرزی و پشتیبانی از پیشگامیهای مهم سیاست برونمرزی می‌شوند، امروزه ناشنیده انگاشته می‌شوند. درخواست دولت [کلینتون] برای «گسترش» مردم سالاری،

1. Lippman surplus
2. The Commission on America's National Interests

بازتابی در همگان ندارد و تنها بر پایهٔ کنشهای خود دولت استوار می‌باشد. گفتمان محافظه کاران نو برای افزایشی بزرگ در هزینه‌های دفاعی به همان‌گونه سیمای غیر واقعی دارد که بحث درباره از میان برداشتن جنگ افزارهای هسته‌ای در دوران جنگ سرد.

گهگاه گفتگوهایی به میان آمده که «رهبری» آمریکا نیاز به چاره سازی دشواریهای جهان دارد؛ و اغلب هم چنین است. به هر روی چنین درخواستی از رهبری این پرسش را هم به میان می‌آورد که رهبری بایستی چه بکند؛ و این را بر این فرض استوار می‌کنند که دشواریهای جهان دشواریهای آمریکا نیز به شمار می‌آیند. که اغلب چنین نیست. این واقعیت که کنش‌ها و واکنش‌ها در شماری از جاهای جهان دچار نابسامانی می‌شوند، درست است؛ ولی این به آن معنی نیست که آمریکا یا در آن بهرمندی دارد و یا اینکه دارای مسئولیت در اصلاح آنها می‌باشد. کمیسیون بهرمندیهای ملی گفته است که برای پدید آوری یک همرأیی در زمینه بهرمندیهای ملی نیاز به رهبری ریاست جمهوری می‌باشد. به هر روی، در برخی از زمینه‌ها از پیشتر همرأیی پدید آمده و گویای آن هستند که بهرمندیهای ملی آمریکا نیاز به درگیری گسترده آمریکا در بیشتر مسئله‌ها و در بیشتر بخشهای جهان ندارد. دستگاه سیاست برونمرزی آمریکا از رئیس جمهور درخواست دارد که برای موضوعهایی که نمی‌توان به سادگی آنها را به خورد همگان داد، ایجاد انگیزه کند. نادرست‌ترین راه آن است که در راستای توجیه بهرمندیهای ملی، دولت نتواند چشم اندازها و انگیزه‌هایی در همگان پدید آورد، و در این زمینه موضوعهایی را راهبری کند که به دور از پشتیبانی گسترده [ملی] بوده و ملت نخواهد منابع مهمی را برای آن صرف کند.

بازرگانی گرایی و همتبار گرایی

نبود بهرمندیهای ملی که بتواند پشتیبانی گسترده را پدید آورند، نیاز به بازگشت به انزواگرایی ندارد. آمریکا درگیر در جهان می‌ماند، ولی هم اکنون درگیری آن در راستای بهرمندیهای بازرگانی و گروهی است، و نه بهرمندیهای ملی. ویژه گرایی اقتصادی و گروهی گویای نقش کنونی آمریکا در جهان می‌باشد. نهادها و توانائیهای پدید آمده - سیاسی، لشکری،

اقتصادی، اطلاعاتی - برای خدمت به آرمان بزرگ ملی در زمان جنگ سرد، هم اکنون بازسازی شده و برای خدمت به خواستهای محدود زیر - ملی، فراملی، و حتی غیر ملی تغییر جهت یافته‌اند. مردمان به گونه‌ای روز افزون می‌گویند که اینها به درستی همان بهرمندیها [منافعی] هستند که سیاست برونمرزی بایستی به آنها خدمت کنند.

دولت کلینتون به «دیپلماسی بازرگانی»[1] اولویت بخشیده، و بالندگی صادرات آمریکا را آرمان نخست سیاست برونمرزی به شمار آورده است. و این سیاست در زمینه برخورداری و دسترسی فراورده‌های آمریکایی به برخی از بازارهای برونمرزی با کامیابی روبرو بوده است. دستیافتهای بازرگانی همچون سنجه‌ای اساسی برای داوری درباره کارکرد سفیران آمریکا در آمده است. احتمالاً پرزیدنت کلینتون به خوبی و بیش از اندازه و بیش از هر موضوع برونمرزی دیگر، وقت صرف افزایش فروشهای آمریکایی در برونمرز می‌کند. اگر چنین باشد، این روال نشانه‌ای گویا از دیگرگونی گرایش سیاست برونمرزی آمریکا می‌باشد. در مورد به مورد، و کشوری به کشوری دیگر، برتری بازرگانی بر دیگر آرمانها از جمله حقوق بشر، مردم سالاری، روابط میان متحدان، نگهداری تراز قدرت، کنترل صادرات فن آوری، و دیگر چشمداشتهای سیاسی نمایان شده، و این روال از سوی یکی از مقامهای دولتی چنین توصیف شده است: «موقعیت بازی و جهانپردازی». یک مقام والای پیشین در وزارت بازرگانی دولت کلینتون گفته است که....«بر این باور است که سیاست بازرگانی هنوز هم یک ابزار سیاست برونمرزی می‌باشد، و آمریکا - هنگامی که گهگاه بایستی راه خود را دگرگونه کند - می‌باید همهٔ اهرمهای سیاست برونمرزی خود را برای دستیابی به آرمانهای بازرگانی خود به کار گیرد.» بودجه‌هایی که برای بالندگی آرمانهای بازرگانی اختصاص می‌یابند بایستی بهبود یافته و کار آمد گرایانه به کار افتند؛ سازمانهایی که با بالندگی صادرات سر و کار دارند، نیاز به تواندهی و باز سازماندهی دارند. امروزه موضوع بازی سیاست برونمرزی همانا جا انداختن قراردادها نام گرفته است.

یا دست کم نام یک بازی می‌باشد. بازی دیگر بالندگی بهرمندیهای همتبار گرایانه یا

1.Commercial diplomacy

قومی است که این گونه منافع اقتصادی معمولاً زیر - ملی به شمار آورده می‌شوند، منافع قومی عموماً فراملی یا غیر ملی هستند. امکان دارد که بالندگی بازرگانی و صنعت‌های معین برآورنده بهرمندی و سود برای بخش گسترده‌ای از جمعیت کشور نباشد - همانند کاهش کلی در سدهای بازرگانی -، ولی مایه پیشبرد بهرمندی بخشی از شهروندان آمریکا شود. گروههای همتبار (قومی) بهرمندیهای مردمان و جامعه‌های برون از آمریکا را بالا می‌برند. شرکت بوئینگ منافعی در فروش هواپیما و نمایندگان لهستانی تبار کنگره علاقه به کمک به لهستان دارند؛ در این زمینه بوئینگ ساکنان شهر سیاتل[1] را بهره‌مند می‌سازد ولی نمایندگان لهستانی تبار ساکنان اروپای خاوری را.

رشد نقش گروهها در نموددهی به سیاست برونمرزی آمریکا با موجهای مهاجرتی اخیر و نیز گفتمانهای گوناگونی و چند فرهنگی بیشتر شده است. افزوده بر این، هم اکنون ثروت افزونتر جامعه‌های همتبار و بهبود شایان در ارتباطات و ترابری، امکان افزونتری به گروههای همتبار می‌دهد که در تماس با کشور خود باشند. در نتیجه، این گروهها به جامعه‌های هم - فرهنگ در محدودهٔ یک ایالت پراکنده شده و امکانهای ارتباط و مخابراتی امروزی، مرزها و فاصله‌ها را کمرنگ می‌سازند. پراکندگی درون - ایالتی یعنی جامعه‌های فرهنگی فراکشوری که دست کم در یک ایالت [آمریکا] تمرکز یافته‌اند - از اهمیت فزاینده‌ای برخوردار شده و به گونه‌ای روز افزون به منافع کشور اصلی خود نزدیک می‌شوند. گابریل شفر،[2] که یک کارشناس برجسته است، در نشریه سارویوال[3] در این باره نوشته است: «ادغام کامل [این مهاجران همتبار] در جامعه آمریکا، یعنی جامعه‌های همتبار پراکنده در یک یا چند ایالت، دیگر پسندیده نبوده...... و بسیاری از جامعه‌های همتبار پراکنده دیگر نه با فشار ناگزیر گرانهٔ ادغام روبرو هستند و نه احساس برتری چندانی برای ادغام در جامعه‌های میزبان، یا حتی دریافت شهروندی می‌کنند.» از آنجایی که آمریکا مهمترین کشور مهاجرپذیر در جهان می‌باشد، بیشترین اثر را از

---

1. Seattle
2. Gabriel Sheffer
3. Survival

تبدیل روند ادغام به روند گوناگونی، و از گروه همتبار به پراکندگی یافته است.

در زمان جنگ سرد، مهاجران و پناهجویان از کشورهای کمونیستی معمولاً به دلیل‌های سیاسی و ایدئولوژیکی با دولت کشور اصلی به شدت مخالفت داشتند، و با کوشندگی از سیاستهای ضد کمونیستی آمریکا پشتیبانی می‌کردند. هم اکنون، جامعه‌های همتبار پراکنده در آمریکا از دولتهای کشور اصلی خود پشتیبانی می‌کنند. آمریکائیان کوبایی تبار که فراورده جنگ سرد هستند، با انگیزه بسیار از سیاستهای ضد کاستروی آمریکا پشتیبانی می‌کنند. بر عکس بیشتر آمریکائیان چینی تبار به آمریکا فشار می‌آورند که سیاستهای مساعدی در برابر چین در پیش بگیرد. در جامعه‌های همتبار پراکنده، فرهنگ، مکمل ایدئولوژی شده و به رفتارها [ی سیاسی] شکل می‌دهد.

گروههای همتبار پراکنده سودمندیهایی چند را برای کشور اصلی خود فراهم می‌آورند. از دیدگاه اقتصادی، این گروهها پشتیبانی مالی مهمی برای سرزمین اصلی خود فراهم می‌کنند؛ برای نمونه یهودیان آمریکایی سالانه نزدیک به یک میلیارد دلار به اسرائیل کمک می‌کنند. آمریکائیان ارمنی کمکهای کافی در اختیار ارمنستان می‌گذارند و از این روی می‌توان آن کشور را «اسرائیل قفقاز» نامید. جامعه‌های همتبار پراکنده کشور اصلی خود را از تخصص، سرباز، و گهگاه رهبری سیاسی نیز برخوردار می‌کنند. این جامعه‌ها، اغلب، به دولت کشور اصلی خود فشار می‌آورند که سیاستهایی ملی گرایانه‌تر و مؤکدتر در برابر کشورهای همسایه در پیش بگیرند. موردهای اخیر در آمریکا نمایانگر آن هستند که این جامعه‌های همتبار می‌توانند منبع جاسوسی در گرد آوری اطلاعات برای دولتهای کشور اصلی خود باشند.

مهمتر از همه آنکه، جامعه‌های همتبار پراکنده بر کنشها و سیاستهای کشور میزبان خود اثر گذاشته و منابع خود را جاسازی کرده و در زمینهٔ خدمت به منافع سرزمین اصلی خودشان به رخنه گری می‌پردازند. گروههای همتبار نقشهای کوشایی طی تاریخ آمریکا در سیاست این کشور بازی کرده‌اند. اکنون، گروههای همتبار پراکنده کوشاتر شده و از خود - آگاهی، مشروعیت، و توان رخنه گری سیاسی افزونتری برخوردار شده‌اند. در سالهای اخیر، جامعه‌های همتبار

پراکنده، اثر مهمی بر سیاست آمریکا درباره یونان و ترکیه، قفقاز، شناسایی مقدونیه، پشتیبانی از کرواسی، تحریم علیه آفریقای جنوبی، کمک به آفریقای سیاه، مداخله در هائیتی،[۱] گسترش ناتو، تحریم علیه کوبا، اختلافهای ایرلند شمالی، و روابط میان اسرائیل و همسایگان آن داشته‌اند. روی هم رفته به همان گونه که جیمز آر. شلزینگر[۲] در سخنرانی سال ۱۹۹۷ در کانون بررسیهای راهبردین و بین‌المللی[۳] داشت، گفت: آمریکا «از دیدگاه سنتی یک قدرت بزرگ، از توان سیاست برونمرزی کمتری برای ساماندهی یک رشته آرمانهایی که از سوی گروههای با نفوذ درونمرزی پیشنهاد می‌شوند، برخوردار است...... و پیامد آن بر سیاست برونمرزی آمریکا مایهٔ ناپیوستگی می‌شود. و این کمتر از آن چیزی است که از یک قدرت پیشگام جهان انتظار می‌رود.»......

گرایش نابجای بهرمندیهای ملی بسوی بهرمندیهای بازرگانی و جامعه‌های همتبار، بازتابگر درونمرز زدگی سیاست برونمرزی است. سیاستها و بهرمندیهای درونمرزی همیشه خواه ناخواه و با شایستگی بر سیاست برونمرزی رخنه کرده‌اند. به هر روی، هم اکنون، انگاره‌های گذشته درباره روندهای سیاستگذاری برونمرزی و درونمرزی دگرگونی یافته و به دلیلهایی چند، دیگر کار آور نمی‌باشند. برای درک سیاست برونمرزی آمریکا بایسته است که نه تنها بهرمندیهای کشور آمریکا را در جهانی که با رقابتگری کشورها روبرو می‌باشد، بررسی کنیم، بلکه شایسته است که بازی اقتصادی و بهرمندیهای گروههای همتبار را هم در پهنهٔ سیاست درونمرزی آمریکا وارسی کنیم. دست کم در سالهای اخیر، مورد دوم [یعنی بهرمندیهای گروههای همتبار] رخنه‌گر بسیار خوبی بر چارچوبه‌های سیاست برونمرزی بوده است. سیاست برونمرزی، در چارچوب طراحی کنشهای آگاهانه برای بالندگی بهرمندیهای آمریکا در مقام یک مجموعه سیاسی در برابر مجموعه‌های سیاسی دیگر، به کندی ولی با پیوستگی رنگ می‌بازد....

1. Haiti
2. James R. Schlesinger
3. Center for Strategic and International Studties

ویژه‌گرایی در برابر محدودیت

سیاست برونمرزی آمریکا همچون یک سیاست برونمرزی ویژه‌گرا در آمده و به گونه‌ای فزاینده در راستای بالندگی بهرمندیهای ویژه بازرگانی و جامعه‌های همتبار در برونمرز به چرخش در آمده است. نهادها، منابع، و اثرگذاری‌هایی که در دوران جنگ سرد در خدمت بهرمندیهای ملی بودند، راه خود را دگرگون کرده و به خدمت این بهرمندیها در آمده‌اند. امکان دارد که این رویدادها با نگرانی تقریباً ویژه دولت کلینتون درباره سیاست درونمرزی، گسترش یافته باشند. ولی ریشهٔ آنها در دگرگونیهای گسترده‌تر چارچوبه‌های برونی - درونی آمریکا و نیز دگرگونی برداشتین از هویت ملی آمریکا نهفته است......

گزیر دیگر در برابر ویژه‌گرایی...... اجرا و گسترش یک «طرح کلان»، «راهبرد همبسته»، یا «چشم انداز سیاست برونمرزی» نمی‌باشد. بلکه چنین گزیری بایستی در بر دارنده یک روال سیاسی خودداری و باز نهادینه سازی در راستای محدود کردن گسیل منابع برای خدمت به بهرمندیهای ویژه‌گرای زیر - ملی، فراملی، و غیر ملی باشد. بهرمندی ملی محدودیت ملی نیز می‌باشد، و گمان می‌رود که این تنها بهرمندی ملی می‌باشدکه مردمان آمریکا مایل هستند در این دوره از تاریخ از آن پشتیبانی کنند. از این روی، به جای اینکه به هنجاربندی برنامه‌های غیر واقع بینانه برای تلاشهای کلان برونمرز پرداخته شود، برگزیدگان سیاست برونمرزی می‌توانند به خوبی توان خود را برای طراحی برنامه‌هایی در راستای کاهش درگیری آمریکا در جهان، به گونه‌ای که بهرمندیهای ملی احتمالی آینده آمریکا را ایمن دارند، به کار آورند.

در نقطه‌ای از زمان در آینده، آمیزهٔ تهدید امنیتی و چالشهای اخلاقی بار دیگر آمریکائیان را بر آن خواهد داشت که منابع عمده خود را در راستای دفاع از بهرمندیهای ملی به کار آورند. تجربه گویای آن است که بسیج دگربار این منابع از پایه و پایین، احتمالاً آسانتر از باز جهت دهی به منابعی است که اختصاص به جاسازی بهرمندیهای ویژه‌گرایانه دارند. اکنون یک نقش محدود کننده‌تر می‌تواند خواست آمریکا را در زمینه آسانسازی نقش مثبت‌تر خود در آینده کار ساز کند؛ یعنی زمانی که سرانجام نیاز به نوین سازی هویت ملی پیش می‌آید. آنگونه آرمانهای ملی را

سامان بخشند که شهروندان آمریکایی با آن همآوا شده و آمادگی داشته باشند که جان، دارایی و افتخار ملی خودشان را در راه آنها به کار گیرند، و آن آرمانها را پیگیری کنند.



هستهٔ درونمرزی سیاست برونمرزی

نوشتهٔ رانِلد استیل

در زمان جنگ سرد سیاست برونمرزی [آمریکا] والاترین اولویت ملت بود. تقریباً هر گونه فداکاری امکان‌پذیر، و اغلب انجام می‌شد، و همان نام جنگ سرد توجیه‌گر این خواست بود. ولی هم اکنون، در زمانی که دشمن دیرینه ما رام شده و کمونیسم اعتبار خود را از دست داده، اغلب چنین می‌نماید که سیاست برونمرزی تقریباً کم اهمیت شده است. تقریباً هر گونه فداکاری با نام سیاست برونمرزی همچون باری گران و توانفرسا به شمار آورده می‌شود. در موردهایی همچون سومالی و هائیتی هنگامی که نیروهای آمریکایی دچار خطر شدند - یعنی خطر و آسیبی که برای کسانی که ورود به خدمت نیروهای لشکری را پذیرفته‌اند - همگان خواستار خروج بی‌درنگ نیروهای گسیل شده بودند.

پاسخ ملت در زمینه تعهدهای برونمرزی، آن بود که ترجیح می‌دهند در کمترین سطح این نقش را بازی کنند. یک بررسی گسترده که در سال ۱۹۹۳ به انجام رسید، نشان داد که همگان در این زمینه یک دستور کاری درونمرزی را بر برونمرزی ترجیح می‌دهند. در این سنجش اندیشه، شهروندان برخی از سازکارهای جاری دستگاه سیاست برونمرزی را مردود به شمار آوردند. این سنجش نشان داد که همگان با پیشبرد مردم سالاری در کشورهای دیگر، چنانچه مایه روی کار آمدن یک دولت نا دوست شود، و یا اینکه بالندگی حقوق بشر در برونمرز اگر با احتمال ستیزگری کشورهای دوست با سنت‌های متفاوت شود، مخالف هستند. تنها یک تن از

هر ده تن بر این باور بود که آمریکا بایستی تنها رهبر جهانی باشد، و تنها از هر شش تن، یک تن موافق خود - آزادی برای گروههای همتبار، البته اگر این خود - آزادی خطر خرد شدگی کشورهای جا افتاده و پدیداری منطقه‌های جنگی نشود، بود.

روشن است که میان دستگاه سیاست برونمرزی که شیفتهٔ دیدگاههای رهبری آمریکا و «مسئولیت‌های جهانی» آن می‌باشد، با ملت آمریکا که نگران قاچاق مواد مخدر و اعتیاد، کار و پیشه، مهاجران بیگانه غیر قانونی، بزه و جنایت، هزینه‌های بهداشت و تندرستی، و پیرامون زیست باشد، شکاف وجود دارد. چنین شکافی از روزهای آغازین پایان جنگ سرد، یعنی دوره‌ای که طی آن دستگاه سیاست برونمرزی برای پیگیری یک روال سیاسی پویای جهانی زیر پرچم رویارویی با کمونیسم، بر ملت تکیه داشت، نمودی روز افزون یافته است؛ و هم اکنون میان برداشتهای برگزیدگان سیاست برونمرزی و واقعیت‌های جهانی که آمریکائیان در آن زندگی می‌کنند، شکاف پدید آمده است.

چنین شکافی حتی مایه پدیداری دشواری و اثرگذاری بر موضوعهای اقتصاد برونمرزی نیز شده است. میانگین شهروندان آمریکایی، دیدگاه برگزیدگان، و به ویژه اقتصاد دانان، را که می‌گویند بازرگانی آزاد جهانی و کار آیی بازار بایستی بر بیکاری و موضوعهای درونی «تنگ نگرانه» برتری یابند - موافق نیستند - یا این که می‌گویند اگر ژاپن و اروپای یگانه ثروتمندتر و نیرومندتر از آمریکا شوند، تا زمانی که بازرگانی جهانی رو به افزایش می‌رود، اشکالی ندارد. گفتگوی خشم آلود بر سر پیمان بازرگانی آزاد آمریکای شمالی در سال ۱۹۹۳ فراتر از سیاستهای گرایشهای سیاسی رفته، و نمایانگر کشمکش میان کسانی است که نگران کارآیی و بازارهای جهانی از یک سو، و از سویی دیگر کسانی که نگران بیکاری در دستگاههای صنعتی رو به کاهش هستند، می‌باشد.

دستور کار درونمرزی، دستوری فشار آور، و نیز اندوه بار می‌باشد. ما [آمریکا] از نرخ بالای بیسوادی، بد خوراکی، مرگ و میر کودکان، بزه‌های خشونت‌آمیز، بی‌خانمانی، زندانیان دربند، و تهیدستی در جهان صنعتی، رنج می‌بریم. کشور ما گریبانگیر بدهی، کم توانی در زمینه

ترس از به خطر افتادن ایمنی فردی، و بدگمانی درباره رهبران خود شده، و به گونه‌ای روز افزون شکاف میان کارکنان ماهر و غیر ماهر، دارندگان کار و استخدام ناپذیرها بیشتر می‌شود.

برغم پیشرفت اقتصادی، میانگین درآمد هر خانوار نسبت به بیست سال پیشتر کمتر شده است. شکاف میان دارا و ندار پیوسته رو به افزایش می‌باشد. بر پایهٔ گزارش دفتر آمار در ۱۹۹۴، سهم کل در آمد ملی خانوارها که از سوی یک پنجم پایین‌تری بخش از جمعیت کشور دستیاب می‌شود، سال به سال رو به کاهش بوده، و از ۴/۲ درصد در سال ۱۹۶۸ به ۳/۶ درصد در ۱۹۹۳ رسیده است. در همین دوره زمانی، سهم یک پنجم بالای جمعیت کشور از ۴۲/۸ درصد به ۴۸/۲ درصد رسیده است. نزدیک به چهل میلیون آمریکایی در سال ۱۹۹۳ بدون بیمهٔ پزشکی بوده‌اند. بیش از ۱۵ درصد جمعیت کشور زیر خط تهیدستی جای گرفته‌اند - درآمد سالانه ۷۶۳، ۱۴ دلار برای یک خانوار چهار نفری بر این خط جای دارد.

بر پایه شماری از سنجه‌های رفاه اجتماعی، ما ناخواسته از شریکان بازرگانی خود، پس مانده‌ایم؛ و در این زمینه نسل‌های نو آمریکا فرصت‌های کمتری نسبت به پدران و مادران خود دارند. ما در مقایسه با دیگر کشورها - به جز روسیه - درصد بیشتری از مردمان خود را به زندان می‌اندازیم. درصد کشت و کشتار میان جامعه ما مایهٔ شگفتی جهان می‌باشد. سراسر بخشهای شهرهای بزرگ ما همانند، جهان سوم می‌باشد. هر برگزیده با نفوذ، مانند مورد کشورهای آمریکای لاتین، خود را پشت دیوارها، دستگاههای هشدار دهنده، و مأموران امنیتی پنهان می‌کند. برون از این دیوارها شمار روز افزونی از این تهیدستان آموزش نیافته، بیش از پیش خشن و تهدید آور می‌شوند.

ما یک طبقه از مردمانی را پدید آورده‌ایم که با داشتن کار، کمابیش تهیدست هستند. ما این مردمان را کارکنان تهیدست می‌نامیم. این کسان در زمینه فن آوریهای نوین آموزش نیافته، و گهگاه بی‌خانمان شده، و در هر جایی از سوی نظام سیاسی نادیده انگاشته می‌شوند. اگر چه ما در یک ساختار پیوسته - فزاینده طبقاتی زندگی می‌کنیم، ولی نمی‌خواهیم نام درست آن را بر زبان بیاوریم. همانا، چنین پنداشته و یا خلاف میهن خواهی به شمار می‌آید که بگوئیم یک

جامعه طبقاتی را پا بر جا کرده‌ایم.

ما کشور خودمان را نمونه برای جهان قلمداد می‌کنیم، که البته در شماری از زمینه‌ها نیز چنین است. ولی تقریباً در هیچ کشور اروپای باختری یک زیر - طبقهٔ چند - نسلی پدید نیامده است. در هیچ جای جهان به اندازه شهرهای بزرگ آمریکا - فرهنگ آتش تفنگ[1] ریشه ندوانده است، و اکنون این فرهنگ خشونت حتی به شهرهای کوچک نیز کشانده شده است. هیچیک از فرهنگهای مردمی [در جهان] آغشته به خشونت نشده‌اند. در هیچیک از کشورهای دیگر باختر زمین جامعه مدنی به این اندازه گرفتار خشونت لگام گسیخته و شاید هم لگام‌ناپذیر نشده است. همانا، امکان دارد که خشونت تنها تفاوت بزرگ میان فرهنگ آمریکایی و فرهنگ اروپایی یا ژاپنی باشد، و این دلیل مهمی برای آن است که اروپا و ژاپن دیگر به آمریکا به چشم الگو و رهبر نمی‌نگرند.

نابسامانیهای درونمرزی ما، قلمروی جدا از سیاست برونمرزی ما نمی‌باشند. این نابسامانیها بخش جداناپذیر، و حتی فراوردهٔ آن هستند. کشوری که نه تنها خواهان آن است که از جهان پشتیبانی کند، بلکه به دیگر کشورها، با ارزشها و دستیافتهای خود الهام بخشد، بایستی بتواند دست کم به شهروندان خود نیز به آن اندازه که می‌خواهد از جهان پشتیبانی کند، یاری رساند. با این همه ما درون کشور خودمان، حتی بیش از میدانگاه سیاست برونمرزی، دچار ناکامی ناخوشایند شده‌ایم.

اگر چه، در زمان جنگ سرد، سیاست درونمرزی در چارچوبه جداگانه نسبت به سیاست برونمرزی جای داده شد، ولی این دو به گونه‌ای جدایی‌ناپذیر با هم پیوند دارند. آن جدایی که میان این دو قلمرو [سیاسی] پدید آورده شده بود، کاملاً ساختگی بود. یک جامعه مدنی بیمار نشانهٔ یک ملت ناتوان است. کنترل اسلحه و سرمایه گذاری ملی برای کار آموزی و آموزش زیر - طبقه گان، و باز ساماندهی شهرهای آمریکا در زمینه‌های بهداشت و ایمنی، می‌توانند مهمترین پیشگامی‌هایی باشند که دولت در زمینه سیاسی پدید بیاورد.

1. Gun Culture

ملتی که به دام مواد مخدر، اسلحه [دستی]، و خشونت افتاده باشد، پیوسته بر طبقه‌های اجتماعی آن افزوده شده، و با تنش‌های نژادی پاره پاره شده، و در اثر ناامنی ترک خواهد خورد، و در نتیجه اینها، بازیگری ناتوان در پهنه جهانی خواهد شد. همچنین ممکن است که تهدید مردم سالاری نیز به میان آید - ملت از حزبهای سیاسی سنتی سرخورده شده، و در برابر چرب زبانیهای سخنرانی نمایشی مردم فریبان و گفتارهای تلویزیونی موعظه گران با انگیزه‌های سیاسی - آسیب‌پذیر شده است؛ و در نتیجه این زمینه فراهم می‌شود که به مسیحان موعودی که برای دریافت رأی مردمان رسانه‌های الکترونی را در بر گرفته و وعدهٔ رهایی از سیاستهای متعارف بدهند، روی آورند. آسان نیست که ببینیم آمریکا می‌تواند چه درسهایی از مردم سالاری را به جهان بدهد، در جایی که خود آمریکائیان به‌گونه‌ای روز افزون بر این باور می‌شوند که مردم سالاری در این کشور کار ساز نیست.

به همین دلیل بایستی یک سیاست برونمرزی ارزشمند با نیازهای جامعه آمریکا پیوند یابد. آمریکا نمی‌تواند درگیر در جنگ‌های سخن‌پردازی شده، و خود را وقف پیگیری آرمانهایی ناروشن مانند «مردم سالاری» و «چند گرایی» در سرزمینهایی که پذیرای این ارزشها نیستند، بکند؛ و از این راه تهدیدی را برای آمریکا بارور نکند، و ناکامی تلاشهای ما و سرخوردگی ملتی را که از چنین آرمانهای پیشداورانه‌ای پشتیبانی کرده‌اند، پذیرا نشود.

در زمان اشغال هائیتی از سوی آمریکا [در سال ۱۹۹۴]، گفته‌های رایزن امنیت ملی رئیس جمهور، سبب وخامت و پدید آوری نامطمئنی در جامعه آمریکا نسبت به چگونگی بهرمندی ملی شد. وی اعلام کرد که دشمنان «شامل ملی گرایان و قبیله گرایان تندرو، بیمآوران [تروریستها]، جنایتکاران سازمان یافته، توطئه گران کودتا، کشورهای بی‌مسئولیت و همه آن کسانی که می‌خواهند جامعه‌های تازه آزادی یافته را به وضعیت تحمل‌ناپذیر گذشته بازگردانند» هستند که طی یک رشته سخن پردازیهای بی‌پایه دست به کار بوده‌اند. از این روی، پس از آنکه آمریکا به رزم صلیبی علیه بیشتر [کشورهای] جهان به پا خاست، جای شگفتی نیست که دولت کلینتون ناچار به پس نشینی از یک به یک زمینه‌ها شد، زیرا دریافت که در این رزم تنها می‌باشد.

این کشور [آمریکا] پس از گذر از دهه‌ها «بحرانهای» سیاست برونمرزی، در مایه‌ای نیست که بخواهد به ماجراجوییهای پر هزینه برای بازیابی جهان بپردازد. رهبرانی که چنین دستورهای کاری را پیش می‌کشند، سرنوشتی جز ناکامی نداشته و نادیده انگاشته خواهند شد. امکان دارد که نتیجه آن باشد که نه تنها مایه بی‌اعتباری برنامه‌های بلند پروازانه‌تر شده، بلکه حتی برنامه‌های مورد نیاز، مانند همکاری با دیگر قدرتهای بزرگ برای فرو نشاندن کشمکشهای منطقه‌ای، نیز با بدگمانی روبرو شوند. و این بهایی است که برای نبود درک متناسب بودگی پرداخت می‌شود.

پایان اتحادها

جنگ سرد مایهٔ برتری سیاست برونمرزی شده، و در دوران پس از جنگ سرد سیاست درونمرزی برتری یافت. این طبیعی و کاملاً بجا است. این همان جابجایی است که پس از هر جنگی پدید می‌آید، و نشانه بازگشت به تراز عادی است. سیاست برونمرزی ما بایستی برگرفته از جامعه درونمرزی ما باشد، یعنی برگرفته از نیازها و ارزشهای شهروندان آمریکایی. دولت کلینتون که تأکید خود را بر اقتصاد گذاشت، اعلام داشت که بازداری ناشی از آموزهٔ مهار می‌باید جای خود را به «گسترش جامعه‌های مردم سالار بازار آزاد» بدهد. چنین انگاره‌ای گویای آن است که بازارهای آزاد نیاز به جامعه‌هایی آزاد دارند، و این که مردم سالاریها به ندرت علیه یکدیگر به جنگ می‌پردازند. ولی با نگاهی به جهان، نخست با نگرش رشد سریع «ببرهای» جنوب خاوری آسیا،[۱] آشکار می‌شود که پیوند بایسته‌ای میان کامیابی در بازار و مردم سالاری نیست. این پندار که تنها یک روال اندیشگری بهترین وجود دارد و بس، می‌تواند دیدگاهی گزافه گویانه و کج اندیشی باشد، و نه روال سیاسی.

بیشتر کشورهای بالندگی یافته - حتی ژاپن و دیگر کشورهای پیشرفته صنعتی - اساساً رشد اقتصادی خود را مانند آمریکا برای گسترش مصرف درونمرزی خود به کار نمی‌گیرند. این

۱. کشورهای صنعتی باب جنوب خاوری آسیا را در اصطلاح «ببرها Tigers» می‌نامند. م

کشورها رشد اقتصادی برای گسترش تولید، رخنه در بازارهای برونمرزی، دستیابی به دارائیها در برونمرز، و افزایش توان خود به کار می‌گیرند. برای نمونه می‌توان گفت که چین در روند ثروتمند شدن خود، امکان دارد یا ندارد که کمتر خودکامه [یا فرگرا] شود. ولی همان گونه کـه افـزایش بودجه‌های لشکری آن نشان می‌دهد، این کشور نیرومندتر و مصمم‌تر خواهد شد. این دیدگاه که ژاپن می‌باید توان بالقوه لشکری خود را هماهنگ با توان اقتصادی خود کند، دیگر سر خط آرمان کشور در توکیو نمی‌باشد.

در آینده آمریکا در داد و ستد با جهانی نیست که بر آن سلطه دارد؛ بلکه این کشور بخشی از مجموعه اقتصادهای بازار آزاد می‌باشد که بخشی از آنها مردم سالار و بخش دیگـر نـامردم سالاراست – ولی همه آنها با دستورهای کاری خودشان، رقابتگرانی کوشا خواهند بود. روزهای اتحاد با توان لشکری آمریکا سپری شده‌اند. همانا، روزگار اتحادهای نظامی [لشکری] نیز به سر آمده است. در جهانی که یک دشمن تهدید کنندهٔ معین در آن جای ندارد، اتحادها [ی لشکری] معنی خود را از دست می‌دهند. و در داد و ستدهای بازرگانی، به خلاف رویارویی‌های لشکری، متحدی در میان نیست، بلکه تنها رقیبان هستند.

حتی ساختار اتحاد کانونی جنگ سرد – یعنی ناتو – با نبود یک دشمن به بـیهودگی می‌گراید. هم اکنون وظیفه مهم آن به جای پرداختن به سپاهیگری، جنبهٔ دیوانسالارانه و روانی به خود گرفته است. و این خواستی را برای دست به کاران در ایـن سـازمان فـراهـم مـی‌آورد کـه وظیفه‌های سپاهیگری نداشته، و امنیتی را در برابر دشمنانی متصور می‌سازد، که هم اکنون دیگر وجود ندارنـد....... نگـهداری آیـینی سـاختارهای کـهنه آن، هـمانا نـماد گـریزگاهی است کـه بیهودگیهای ما را بر پا داشته و ما را ازکار بایسته در زمینه باز – ارزیابی بهرمندیهای خودمان باز می‌دارد.

یک دیپلماسی نوین آمریکایی – که بتواند اندیشه جنگ سرد را پشت سر نـهد – بـا پرسشهای کاربردی روبرو خواهد شد. و می‌خواهد مسئولیتهای این کشور بدرستی در راستای خودش و رفاه شهروندان آن به کار افتند. به چه دلیلهایی ما بایستی توان خود را در زمینه مداخله

لشکری [نظامی] به کار بگیریم؛ و چه بهایی را برای این کار می‌پردازیم؟ در چه جایی یک گام انسان دوستانه، مانند خوراک دادن به گرسنگان یا جداسازی قربانیان از آدمکشان، که همانا پدیدآوری و محافظت از یک ملت است گامی سیاسی به شمار آورده می‌شود؟ جایگاه اخلاق در سیاست برونمرزی چگونه است؟

خدشه واقعیتگرایی بر اخلاق

این پرسش پایانی برای آمریکائیان از دشواری ویژه برخوردار است. ما بیش از هر ملت دیگری بر این باور هستیم که سیاست برونمرزی بایستی دارای محتوای اخلاقی باشد. همانا مایه همبستگی و همرأیی ضد کمونیستی، تا اندازه‌ای جنبه اخلاقی داشت. از زمان پایان جنگ سرد و از میان رفتن یک خطر جدی امنیتی، تصمیم‌گیری درباره هر گونه مداخله‌ای، اغلب مسئله اخلاقی را به میان می‌آورد. برای یک ملت چه چیزی نمودگر رفتار اخلاقی می‌باشد؟ در چه زمان مداخله در کار کشوری دیگر، از دیدگاه اخلاقی توجیه‌پذیر است؟ اینها پرسشهای آسانی برای پاسخگویی نیستند. مردمان نیک - آگاه ممکن است درباره زمینه اخلاقی بودن هر وضعیت معین توافق نداشته باشند. ناتوانی دولت کلینتون در پدید آوری یک همرأیی درباره جنگ بوسنی، همانا مایه پسگرد خواست نخستین وی در مداخله [در آن سرزمین] شد. آنچه را که برای گروهی ارج زدایی اخلاقی به شمار می‌آمد، برای گروهی دیگر، صرفاً دشمنی ملیت‌های بالکان قلمداد می‌شد که برونی‌ها - یارای حل آن را دارا نیستند؛ [سرانجام آمریکا همراه با متحدان ناتو مداخله کرد، که این به پیمان دیتون[1] در دسامبر ۱۹۹۵ انجامید - (ویراستان)].

در چه وضعیتی‌هایی آمریکا می‌باید علیه دیگر کشورها دست به مداخله زند؟ چنین می‌نماید که دو توجیه گری کلی در این زمینه هست: توجیه اخلاقی و توجیه خود - بهرمندی. در زمینه اخلاقی، بیشتر آمریکائیان بر آن هستند که مداخله [با توجیه اخلاقی] در جایی درست می‌باشد که مایه رنج سخت و فزون‌تر از اندازه بر مردمان [سرزمین مورد مداخله] شده باشد،

---

1. Dayton Agreement [شهر دیتون واقع در آمریکا]

مانند قحطی، آفت، و خشکسالی. این خرد مداخله در سومالی پیش از آن بود که این ماموریت در اثر نگرشهای کلان آسای «باز سازی کشور» دگرگونی یابد. دست یازی به کشتار همگانی را نیز جامعه کشورهای پیشرو نمی‌تواند تحمل کند. در جایی که مردمان به دلیل تبار، نژاد یا طبقه اجتماعی کشتار می‌شوند، قدرتهای برونی، نه تنها حق، بلکه وظیفه دارند که دست به مداخله بزنند. آرمانگرایانه آن است که مداخله را با هماهنگی، چه از راه سازمان ملل و یا تنها از راه توافق مشترک به کار آورند. جای شرمساری است که آمریکا در رواندا[1] مداخله نکرد...... تا از کشتار نیم میلیون توتسی[2] از سوی قبیله هماورد آن هوتو[3] جلوگیری کند. فرانسه تنها کشور باختری بود که برای پایان خونریزی نیروی لشکری گسیل کرد. به همچنین جای شرمساری است که در سالهای پایانی دهه ۱۹۷۰ هیچ کشور باختری علیه خمر سرخ،[4] که نزدیک به دو میلیون تن از هم میهنان خود را در راستای «پاکسازی» کامبوج[5] و زمینه سازی برای کمونیسم کشتار کرد، کاری انجام نداد. سرانجام کشور همسایهٔ آن یعنی ویتنام برای بازداری کشتار همگانی وارد میدان شد.

اگر مداخله لشکری [کشورهای باختری] در رواندا و کامبوج توجیه‌ناپذیر به شمار آورده شده پس چگونه می‌توان مداخله بوسنی یا هائیتی را توجیه کرد؟ در اینجا نیز همانند همهٔ تمایزگریهای سیاسی، نمی‌توان خط‌های دقیق [تمایز] را ترسیم کرد. ولی به هر روی تفاوتهای مهم، اساسی به شمار می‌آیند. بوسنی صحنه یک جنگ درونمرزی بود که شهروندان عادی به دلیل تبار خود هدف قرار گرفته بودند، و طی آن مردمانی را از خانه‌های خود بیرون راندند تا سرزمینهای «پاک شده نژادی» پدید آورند، و در این راستا نقض سهمگین حقوق بشر رخ داد. این کتاب وارسی خود را بر چارچوبی از جنگ سنتی بر سرِ زمین استوار می‌کند که آرمان یا پیامد آن مایه نابود سازی روالمند یک تبار یا گروه مردمی نباشد؛ زیرا تعریف دقیق کشتار همگانی همان دست یازی به نابود سازی روالمندانه یک گروه مردمی است. در جایی که رنج مردمان پیامد

1. Rwanda [یکی از کشورهای آفریقای مرکزی]
2. Tutsi
3. Hutu
4. Khmer Rouge
5. Cambodia

تصمیم یک ایالت برای جدایی از کشوری که بخشی از آن بوده است، و اعلام استقلال یک سویه، در میان باشد؛ آمریکا هیچگونه مسئولیتی برای مداخله در آن دارا ندارد.

در هائیتی طی چند نسل نقض فزون حقوق بشر بر پا بود، که طی آن یک دستگاه فرمانروایی برای تحمیل خواست و فرمانروایی خود بر گروه کشاورزان تهیدست، به ترساندن و بیمآوری دست یازیده بود. و این جای افسوس می‌باشد. ولی این روال همان وضعیتی است که بخش مهمی از جهان در آن روزگار می‌گذراند. اصرار بر اینکه آمریکا می‌باید برای سرنگونی دستگاههای فرمانروایی سرکوبگر در سراسر جهان، یا حتی در این نیمکره [قاره آمریکا] دست به کار شود، نیاز به دستور کاری دارد که پیامد آن جنگهای پیوسته و ویرانگر نیکخواهانه خواهد بود. و این یک روال سیاسی ناپذیرفتنی است، که به راستی از سوی شهروندان آمریکایی مردود شناخته می‌شود.

درسی را که ما از این نمونه‌ها می‌گیریم آن نیست که آمریکا نبایستی هرگز به دلیلهای اخلاقی دست به مداخله بزند. موردهایی در گذر زمان پدید می‌آیند که شایسته و بایسته است [آمریکا دست به مداخله بزند]: در موردهایی که [آمریکا] توان بازداری سریع سرکوبگری سهمگین را دارد، مانند مورد رواندا و کامبوج، و نیز در موردهایی که سرکوبگری سهمناک در چنان اندازه‌ای است که خود بنیادهای شهرمندی باختر زمین را، همانند کشتار دیوانه وار آلمان نازی، به بازی بگیرند.

ولی هر سیاست برونمرزی کارآ، بایستی از پشتیبانی ملت آمریکا برخودار باشد. و برای دستیابی به اینگونه پشتیبانی، مورد [سیاست برونمرزی] نباید با خوشبینی نا به جا و یا آرمانپردازی ساده همراه باشد. چنین سیاستی نمی‌تواند به دنبال ناممکن‌ها، مانند مردم سالارانه‌سازی جهان، یا دستیابی به یک «نظم جهانی» [آرایه جهانی] باشد، که به گونه‌ای همسان مایه خشنودی انقلابیها و محافظه کاران شود. این سیاست به دقت از سخنپردازیهای کلان آن، دوری جسته تا به کنش در زمینه‌هایی - اندک ولی حساس - که هزینه‌های دستیابی به آنها پذیرفتنی است، بپردازد؛ و بایستی روی هم رفته طی آنها اندازه رنج یا بیدادگری که به بار می‌آید،

بسیار از حد معمول و تحمل‌پذیر افزونتر باشد. این هنجاری نیست که متعصبان یا رزمندگان صلیبی را خرسند سازد، و نیز ممکن است بیش از آن چیزی باشد که برخی از گروههای دیگر، خواهان پشتیبانی از آن باشند. ولی این هنجاری است که با ارزشهای اخلاقی شهروندان آمریکایی سازگاری داشته و به اندازه کافی محدودیتهایی واقعیتگرانه را برای جلب پشتیبانی شهروندان در بر دارد.

تراز قدرت

توجیه مهم برای کاربرد نیروی لشکری همچنان، مانند گذشته، موضوع خود - بهرمندی است. در یک مردم سالاری که بهرمندیهای شهروندان با بهرمندیهای کشور همسازگاری داشته یا دست کم می‌باید سازگار شوند. درکردار، به همانگونه که ما در جنگ ویتنام دیدیم، گاهی رهبران دچار اندیشه ورزیهای نابجا درباره بهرمندی ملی شده، و در نتیجه آسیبهای پیش‌بینی نشده‌ای را بر کشور خود وارد می‌آوردند. در چنین موردی، تنها راه چاره آن است که ملت رهبرانی نوین را برگزینند.

آمریکا ممکن است در پیگیری خود - بهرمندی به دلیلهایی گوناگون دست به کار شود، مانند: ایمن سازی منابع طبیعی لازم؛ فرو نشاندن بی‌نظمی منطقه‌ای که احتمالاً امنیت آمریکا را تهدید کند؛ در راستای پدافند از مرزها، مانند قاچاق مواد مخدر، مهاجرتهای غیر قانونی، یا بیمآوران [تروریستها]؛ برای بازداری یک نیروی دشمن درگشودن و چیرگی بر یک سرزمین حساس، مانند اروپای باختری؛ برای بازداری تهدیدهای هسته‌ای یا زیستگاهی که بهزیستی ملی ما را به خطر اندازند.

بایستی پذیرفت که این لیست بلند بالا می‌باشد، ولی تبعیض گرانه نیست؛ البته در زمینه‌های مداخله لشکری سراسری تبعیض‌پذیر است. این لیست شامل مداخله در راستای پدیدآوری مردم سالاری، یا بهتر ساختن پهنه جهان، رزم با ایدئولوژیها و دین‌ها و کیشهای ناخوشایند نمی‌شود. و آمریکا را در سویگاهی ناممکن و خود - ویرانگر برای درست سازی

نادرستیهای جهان و یا گرواندن همه مردمان جهان به اینکه ستایشگر روال زندگی ما باشند، نمی‌شود. این لیست بازتابگر یک روال سیاسی شامل انگیزههای خود - ستایانه و رزمجویی صلیبی خود - درست پنداری هم نمی‌شود.

هر گامی که نمایانگر دشمنی یا تجاوز باشد، یا خودداری و جلوگیری از فرستادن هر گونه مواد هستی بخش به کشور، خواه ناخواه مایه جنگ می‌شود. یک کشور بایستی از بهرمندیهای خود، چه نفت یا هر گونه کالای دیگری که باشد (اگر چه درباره نفت، آمریکا بایستی واردات خود را با بازنگری در کردارهای اصراف گرانه، کاهش دهد) دفاع کند.

در جایی که بی‌نظمی سیاسی جدی، به ویژه در نزدیکیهای مرزهای ما، استواری و ثبات ما را تهدید کند، یا این که بخشهایی را که ما در چارچوب بهرمندیهای بایسته خود می‌دانیم، مورد تهدید قرار گیرند، ما، در جایگاه یک کشور کلان، نمی‌توانیم حق خود را در زمینه مداخله، نادیده بگیریم. البته این به معنی آن نیست که ما می‌باید همانند یک تیپ آتش جهانی رفتار کنیم. بلکه شایسته است که چنین مداخله‌هایی برای حفظ نظم،و البته در زمینه‌هایی معین، بایستی کاملاً درون منطقه جغرافیایی ما - یعنی آمریکای شمالی و منطقه [دریای] کارائیب باشند.

کشوری که نتواند مرزهای خود را کنترل کند، در کنترل چارچوب و روند زندگی ملی خود دچار دشواری خواهد شد. از آنجایی که ما یک کشور مهاجرپذیر هستیم، سیاستهای ما در زمینه پناهجویان سیاسی بایستی آزاد منشانه و دلسوزانه باشند - ولی نبایستی رنگ ناتوانی و هرج و مرج به خود بگیرند. ما وظیفه داریم که از راههای مناسب از خودمان در برابر کسانی که خواهان آسیب رساندن به ما باشند، مانند قاچاقگران مواد مخدر و بیمآوران، دفاع کنیم.

برداشت «تراز قدرت» ممکن است ریشه در سدهٔ نوزدهم داشته باشد، ولی همچنان واقعیتی آشکار می‌باشد. در همین سده [سده بیستم] آمریکا سه بار دست به مداخله گری زد - در دو جنگ جهانی و در جنگ سرد - تا هر کشور معینی را از چیرگی بر قاره اروپا باز دارد. نگهداری تراز قدرت در اروپا همچنان در راستای بهرمندی آمریکا جای دارد. چنانچه ابزار دیپلماتیک از تأمین این تراز باز ماند، امکان می‌رود که بار دیگر کاربرد نیروی لشکری گزیرناپذیر شود.

سرانجام، آشکارترین تهدیدها به پایایی [کشور] ما - چه از سوی کشورهای سرکش،[1] گروههای بیمآور با برخورداری از جنگ افزارهای هسته‌ای، یا کشورها یا شرکتهای کلان و توانمندی که زیستگاه طبیعی ما را از راه آلودگی و ویرانی منابع جانشین‌ناپذیر به خطر می‌اندازند - ممکن است در وضعیت‌هایی معین، تنها از راه کاربرد نیروی لشکری کنترل‌پذیر باشند. سرانجام بایستی گفت که این توان یا قدرت نیست که خوی اهریمنی به خود گرفته است. بلکه بهره‌گیری یا کاربرد نادرست آن است که به آن چنین سیمایی می‌دهد.

چگونگی نیروی لشکری

اگر لازم آید که نیروی لشکری به کار گرفته شود، این کار چگونه بایستی به انجام رسد؟ در این راستا چهار امکان هست: کشور آمریکا می‌تواند به تنهایی در مقام نیرومندترین کشور جهان، دست به کار شود؛ آمریکا می‌تواند با کشورهای کم توان‌تر اتحادیه‌هایی را پدید آورد، مانند کاری که در زمان جنگ سرد کرد؛ آمریکا می‌تواند ائتلافهای موقتی پدید آورد، مانند کشمکش خلیج فارس؛[2] یا می‌تواند از راه یک سازمان چندکشوری، مانند سازمان ملل، یا یک سازمان منطقه‌ای مانند سازمان کشورهای آمریکایی، دست به کار شود.

البته رهیافت هر مورد می‌باید با وضعیت و شرایط موجود وابسته شود. از این روی شایسته است بگوئیم از زمانی که توان و نمود جهانگستر ما فروکش کرده، تناسب و سودمندی اتحادیه‌های رسمی کاهش یافته، و عمدتاً از راه دیوان سالاری لرزان سر پا نگهداشته شده‌اند. ائتلافهای موقتی بستگی به خواست یک کشور مهم دارد که کنشها را سازمان داده و بار سنگینی کارزار را به دوش بکشد، به همانگونه که آمریکا در جنگ خلیج فارس چنین کرد. واکنشهای چند کشوری از راه سازمان ملل یا دیگر سازمانها، مسئولیتها را تقسیم می‌کند، و احتمال می‌رود که در آینده بیشتر از این راه بهره گرفته شود. ولی این راه تنها زمانی کارساز می‌شود که با بهرمندیهای مشترک همهٔ کشورهای بزرگ برخورد کند.....

---

1. Rogue States

2. The Persian Gulf Conflict

نگرش کنونی نسبت به واکنشهای چند - سوگرایانه بیشتر ناشی از بی‌علاقگی کشورها به فداکاری جدی برای برپایی نظم در سرزمینهای دور و حاشیه‌ای می‌باشد. پیامد ناکامی یک سازمان چند -کشوری در واکنش در راستای خواستهای کلان خود، اعتبار آن را حتی در جاهایی که توان کنش دارد، کاهش می‌دهد. در نتیجه رویارویی با هر بحران به کشورهای منطقه که بهرمندی مستقیم و بایسته‌ای در پیامد آن دارند، واگذار می‌شود. بیشتر کشورهای جهان طی جنگ بوسنی به کنار ماندند، زیرا کشورهای اروپایی که به شدت نگران آن بودند، برای واکنش به اندازه کافی سازماندهی نکردند، و آمریکا هم که توان لازم در این زمینه را داشت، علاقه چندانی به این کار نداشت.

آنچه را این دگرسانی به ما می‌گوید آن است که آشوبهای منطقه‌ای که تراز قدرت جهانی را تهدید نکنند، بایستی قدرتهای منطقه‌ای به آن واکنش نشان دهند، البته بهتر است که با تأیید جامعه بین‌المللی دست به کار شوند. ما می‌باید، به جای تلاش برای امنیت کوتاه مدت جهانی...... واقعیت سنتی دراز مدت منطقه‌های نفوذ را پذیرا باشیم - این سنتی است که ما با تردید اخلاقی در نیم‌کره باختری به دلیل آموزهٔ مونروئه[1] که یک جانبه آن را اعلام داشته‌ایم، بر آن اصرار می‌ورزیم.

اکنون که شماری از قدرتهای منطقه‌ای، همانند آمریکا و اروپای یگانه، مردم سالار شده، یا به سوی مردم سالاری گام بر می‌دارند، مانند روسیه؛ چنین روالی سیاسی می‌تواند تحمل پذیرتر از روالی باشد که نگران برابری همه کشورها می‌باشد. اکنون که جنگ سرد را پشت سر گذاشته‌ایم، یک روال سیاسی که بازتابگر منطقه‌های نفوذ متناسب باشد، بسیار عملی‌تر از گذشته شده است. همچنین این روال واقعیتگرایانه‌تر از هر راه چاره‌ای دیگر می‌باشد.

انزوای باشکوه

روندهای گذشته نزدیک بایستی به ما آموزانده باشند که قدرتهای منطقه‌ای ممکن است

1. Monroe Doctrine

تنها قدرتهایی باشند که خواهان رویارویی با آشوبها و فروریزیهای منطقه‌ای باشند. عیدی امین [رهبر پیشین] آدمکش اوگاندا از سوی نیروی کشور همسایه تانزانیا سرنگون شد، و نه از سوی سازمان ملل یا قدرتهای بزرگ دور دست. ویتنام به کشتار همگانی خمر سرخ در کامبوج پایان داد، و هند نبرد نابودگرانه ارتش پاکستان را در بنگال خاوری[۱] به نافرجامی رسانید. جنگ درونمرزی و خشونت، سالها کشور لبنان را فراگرفته بود تا اینکه سوریه پا به آن کشور گذاشت و به آن پایان داد. آمریکا دست به مداخله زد تا آنچه را که نظم دلخواه به شمار آورده می‌شد بر گرانادا،[۲] پاناما،[۳] و هائیتی بار کند. تنها روسیه علاقه یا توان آن را دارد، چه از راه رشوه و چه از راه کاربرد زور، که گروههای نژادی قفقاز را از جنگ با یکدیگر باز دارد. موضوع حوزه نفوذ چین که آمریکا را به ماجراجویی نافرجام در هندوچین کشانید، انکار کورکورانه شناسایی واقعیت بود.

سیاست حوزه‌های نفوذ پایهٔ پیوندهای ما را با کانادا، مکزیک، و کارائیب، درست همانند روسیه با جمهوریهای پیشین اتحاد شوروی، و چین در جنوب خاوری آسیا، نمایان می‌سازد. بی‌گمان این روال سیاسی از دیدگاه کسانی که برابری کشورها را در جامعه جهانی باور دارند، بیدادگرانه می‌باشد؛ زیرا می‌گویند که هیچ کشوری نمی‌تواند سلطه خود را بر دیگران تحمیل کند. ولی به هر روی این راه چاره‌ای است برای جلوگیری از هرج و مرج. و نیز واقعیتی است در جهانی که ما در آن زندگی می‌کنیم. این روال از یک سو از عدم تبعیض جهانگرایانه جلوگیری می‌کند، و از سویی دیگر گویای آن است که دیدگاههای آرمانگرایانه نمی‌توانند به واقعیت بپیوندند.

آرمانگرایی غیر واقعی، خطرناک، و انزواگرایانه به شمار آورده می‌شود. ما هرگز به راستی انزواگرا نبوده‌ایم، و بی‌گمان نمی‌توانیم در جهانی که در زمینه‌های اقتصادی و فن آوری یکپارچه شده است، انزواگرا شویم. ولی از سوی دیگر ما نمی‌توانیم هزینه‌های چسبیدن به گزافه

---

۱. بنگال خاوری از آن زمان کشور مستقل بنگلادش را پدید آورد.م

2. Grenada

3. Panama

پردازیهای فراتوانی لشکری زمان جنگ سرد و مسئولیت‌های نـامحدود جـهانی را هـم پـذیرا شویم. این گمانپردازیها سرنوشتی به جز ناکامی نداشته و مایهٔ عدم اعتماد به دولت مردم سالار می‌شوند.

ما گونهٔ ویژه‌ای از پیروزی به دست آورده‌ایم، و هم اکنون جنگ [سرد] پایان گرفته است. و ما از یک دوره آشتی ویژه برخوردار شده‌ایم، اگر چه آشتی در همه جا گسترده نشده است، و بی‌گمان این دوره برای همیشه پا بر جا نخواهد ماند. اکنون وظیفه مـا، هـمانند رزم آوری در جنگ، چنان پهلوانانه نیست، ولی نسبت به آن از دشواری کمتر نیز برخودار نـمی‌باشد، و در پایان ممکن است شایسته باشد که: محدودیتهای خود را شناسایی کـنیم، کـوشش بـیهوده در بازسازی جهان بر پایه چشم انداز خودمان را به کنار بگذاریم، و وعده‌های خودمان را به جامعه [درونمرزی] فراموش شدهٔ خودمان بازیابی کنیم.

آمریکای امروزین با خود - شک‌آمیزی درباره نظام سیاسی و «بحرانها»ی برونمرزی که در حقیقت خطر اندکی برای ما دارند، درگیر می‌باشد. با این همه کشور از یک آزادی کنشگری بی‌مانند در زمینه سیاست برونمرزی برخوردار می‌باشد. همانند بریتانیا در زمانی که در سـدهٔ نوزدهم در اوج قدرت بود، ما در جهانی زندگی می‌کنیم که از چالش به دور نیستیم ولی بی‌گمان در میان [کشورهای] بالقوه برابر، نخستین و والاترین هستیم. ما دشمنانی جدی فراروی خـود نداریم، و نیازی نیز به متحد نداریم. و این برابر با آن دوره‌ای از [امپراتوری] بریتانیا می‌باشد که آن را «انزوای باشکوه» نامیدند.

این اصطلاح در سالهای اخیر بسیار مورد سوء بهره برداری قرار گرفته است. زیرا به معنی آن نیست که بریتانیائیها، بیش از آن اندازه که ما امروزه با آن روبرو هستیم، منزوی شده بودند. درست بر عکس: بریتانیائیها هیچگاه بیشتر از این دوره دست به کار در جهان نبودند. ولی دست به کاری بریتانیا بر پایه شرایط خودشان بود. لرد پالمرستون،[۱] دولتمرد پیشگام آن زمانی، طی گفته‌ای که پیوسته بازگو شده است، اعلام داشت که بریتانیا هیچ متحد جاوید و هیچ دشـمن

1. Lord Palmerston

همیشگی ندارد، ولی بهرمندیهای آن جاودان بوده و وظیفه آن پیگیری از این بهرمندیها می‌باشد. بریتانیائیها در جهانی زندگی می‌کردند که دیگر قدرتهای مهم و توانمند جهان، که همیشه بریتانیا نیکخواه آنها نبود ،نیز بسر می‌بردند، ولی آموخته بود که به توان آنها، تردستی دیپلماتیک آنها، و ارزشهای آنها ارج گذارد.........

از آنجایی که ما جنگ سرد را پشت سر گذاشته‌ایم، سدهٔ آمریکا را هم سپری کرده‌ایم. جنگ [سرد] به ما یک انگیزهٔ آرمانی [ملی] می‌داد، ما بدون آن احساس می‌کنیم که در تلهٔ دشواریها گیر افتاده و نمی‌توانیم در ژره‌ها، آواهای دهل، و نمودگریها حل شده و راه گریزی بیابیم. خود - اعتمادی که همیشه یکی از ویژگیهای جالب ملی بوده، کمرنگ شده و ملت ما را سر درگم و حتی تلخکام کرده است. برای مدت زمانی دراز، سیاست برونمرزی یک راه گریز سودمند بود.

دیگر چنین نیست. ما بایستی بپذیریم که دشواریهای درونمرزی نیاز به سازشهای رنج‌آور دارند. و می‌باید ما به سیاست برونمرزی، نه در راستای گریز یا رهایی بلکه تنها برای برخورداری از ابزاری که راه را فراروی ما بگشاید، بی‌آنکه دچار گمانپردازی شویم، البته بدون خرده‌گیری و غرولند، در جهانی که کشورها معمولاً به هماوردی [رقابت] و گهگاه در آن به همکاری می‌پردازند، روی آوریم.

این راهکاری پهلوانانه نیست. ولی راهکاری مهم به شمار می‌آید، زیرا کامیابی در آن مایه تواندهی به ما در حفظ و گسترش چشم انداز والایی می‌شود که به درستی زندگی نوید داده شدهٔ آمریکایی نام گرفته است.



شالوده‌های سیاسی باورهای سیاست درونمرزی و برونمرزی برگزیدگان

نوشتهٔ اُل آر. هولستی و جیمز ان. روزینو

در سال ۱۹۸۴، یعنی پیش از پایان جنگ سرد، سه تن از تحلیلگران ژرف بین نوشتند که «برای دو دهه است که سیاست برونمرزی آمریکا گسترش فراتر از پهنهٔ سیاسی - یا دقیق‌تر بگوییم بسیار فراتر از گرایشمندی و ایدئولوژیکی - یافته است» (دسلر، گلب، ولیک، ۱۹۸۴، ص ۱۳). آیا این ارزیابی ایشان هنوز هم که سالها از فرو پاشی شوروی می‌گذرد، پا بر جا می‌باشد؟ به سخنی بهتر، آیا برخی از عاملهای آرام بخش، اثر این شکاف گرایشمندی و ایدئولوژیکی بر رفتار دیپلماسی آمریکا راکاهش داده‌اند؟ در این زمینه دو امکان یافت می‌شود. نخست، از آنجاییکه جدا سازی موضوعهای سیاست درونمرزی و برونمرزی رو به فرسایش نهاده است، آیا سویگیری‌ها در زمینه مسئله‌های درونمرزی، از راه پدید آوری شکافهای متقاطع به جای شکافهای رویهم [همرو]، فروکش کرده‌اند؟ دوم آنکه، اگر چه دادهایی در دست هستند که گویای یک همپیوندی روالمندانه میان سیاستهای درونمرزی و برونمرزی می‌باشند، ولی بیشتر این دادهها از دوران جنگ سرد ریشه گرفته‌اند. آیا از زمانی که تحلیلگری دسلر - گلب - لیک انتشار یافته، تا به امروز، رویدادهای بین‌المللی شایان و کافی پا به میدان گذاشته‌اند، که ما داوری ایشان را منسوخ به شمار آوریم؟ این فصل به همین پرسش‌ها، با تمرکز بر رهبران پندار ساز آمریکایی، پاسخ می‌گوید. پس از بررسی پیوند میان باورهای سیاستهای درونمرزی و

برونمرزی طی یک دوره دوازده ساله (یعنی از ۱۹۸۴ تا ۱۹۹۶)، این تحلیلگری به وارسی شالوده‌های باورهای سیاسی مورد پشتیبانی رهبران پندار ساز آمریکایی می‌پردازد.

بیش از آنکه به گواهها و نشانه‌های این موضوع بپردازیم، شایسته است که برخی از یافته‌های خود را درباره پیوند میان روشهای گوناگون موضوعهای سیاست درونمرزی و برونمرزی، خلاصه کنیم. حتی یک وارسی سطحی آشکار می‌دارد که یک پاسخ معین نیز می‌تواند گمان پردازانه باشد. این پرسشها – که بخش بزرگتری از یک تناقض درباره توان اندیشمندی ایدئولوژیکی و همبستگی ساختاری در پندار همگانی آمریکا می‌باشد – در کانون یک گفتمان دشوار جای میگیرند. بیشتر گواهها و نشانه‌های ارائه شده درباره این موضوع، ریشه گرفته از تحلیلگریهای دادههایی هستند که یا از سوی گروه بررسیهای انتخاباتی آمریکا یا [سازمان] گالوپ[1] یا دیگر دستگاههای وارسی پندار همگانی انتشار یافته‌اند. در نخستین نگاه چنین می‌نماید که تقریباً همهٔ یافته‌ها در راستای این نتیجه‌گیری هستند که روشهای مربوط به موضوعهای چارچوبه‌های درونمرزی و بین‌المللی مستقل بوده و به گونه‌ای روالمندانه با هم پیوند ندارند. برلسون[2] و همکاران در بررسی خود از انتخابات سال ۱۹۴۸ (۱۹۵۴، صص ۱۹۷-۱۹۸) همپیوندی محدودی را میان «ستمگیری موضوعهای [اقتصادی]» درونمرزی، و حقوق شهروندی یا «موضوعهای سبک گرایی» بین‌المللی شناسایی کرده‌اند. «دشواری در آن است که دو محور همزمان آزاد گرایی و محافظه کاری، که یکی نمایانگر یک طبقه اقتصادی و دیگری نمود تبار گرایی بین‌المللی است، کاملاً از یکدیگر مستقل هستند...... برای مثال از راه دانستن اینکه کسی از نیودیل[3] [داد و ستد نوین] در زمینه‌های اقتصادی پشتیبانی می‌کند، نمی‌توان به گرایش وی در زمینه بین‌المللی یا حقوق شهروندی پی برد». یافتگان همسانی از

1. Gallop
2. Berelson
3. New Deal

نیودیل شامل برنامه برای یک رشته سیاستهای درونمرزی بودکه طی سالهای ۴۰-۱۹۳۳، یعنی طی دوره رکود بزرگ اقتصادی Great Depression که دامنگیر آمریکا و دیگر کشورهای صنعتی از ۱۹۲۹ تا نزدیک به ۱۹۳۹ شده بود، از سوی فرانکلین دی. روزولت رئیس جمهور آن زمان آمریکا در راستای باز تواندهی به اقتصاد آمریکا به‌کار گرفته شد.

چند بررسی انتخاباتی دیگر نیز به دست آمدند. کمپبل[1] و همکاران (۱۹۶۴، ص ۱۱۳) گزارش کرده‌اند که «کلاً در نمونه گیریشان در ۱۹۵۶ هیچگونه پیوندی میان سویگیری کلان افراد در زمینه گرایش‌های درونمرزی ایشان با خواستگاههای برونمرزیشان یافت نمی‌شود. کی[2] (۱۹۶۱، ص ۱۵۸) نیز به همین گونه یافته پی برده است. وی نتیجه گرفته است که ارزیابی پیوند میان بین‌المللی گرایی -گرایش به پذیرش دست اندرکاری بین‌المللی - و آزاد گرایی درونمرزی نشان می‌دهد که «خط‌های شکاف میان دو پهنهٔ روال سیاسی به همدیگر نمی‌رسند». نوشته کانورس[3] (۱۹۶۴) گهگاه با اشاره به تحلیلگری روالهای باروری میان برگزیدگان و توده مردمان، همپیوندیهایی اندک را میان پاسخهایی که به موضوعهای سیاسی درونمرزی و برونمرزی داده می‌شوند، گزارش کرده است. سرانجام وی نیز به همان نتیجه‌گیری رسیده است؛ و می‌گوید، در میان توده‌های مردمی، اندازهٔ سازگاری سیاسی، چه در زمینه‌های درونمرزی، و چه در موضوعهای برونمرزی، یا میان این دو زمینه، بسیار پایین میباشد.

به هر روی، همرأیی ظاهری ارائه شده از سوی یافتگان کانورس نیز تناقض شایانی را پدید آورده است. برخی از تحلیلگران سازگاری ایدئولوژیکی افزونتری را میان همگان در دوره آشفتهٔ دهه‌های ۱۹۶۰ و ۱۹۷۰ یافته‌اند، و این تحلیلگران نیز با انتقادهایی روبرو شده‌اند. البته اینجا جای ارائه گفتمانهای گسترده در زمینه برخورد اندیشه‌ها و انتقادها در این باره نیست. بهترین خلاصه‌ها در این باره را می‌توان در نوشته‌های کیندر[4] (۱۹۸۶)، کیندر و سیرز[5] (۱۹۸۵)، اسنیدرمن[6] و تتلاک[7] (۱۹۸۶) و اسنیدرمن (۱۹۹۳) یافت.

آنچه که به گونه‌ای مستقیم‌تر با این مسئله، با نگرش به خواستهایی که در اینجا مطرح شده‌اند، ارتباط می‌یابد؛ همانا چگونگی و اندازهٔ سازگاری دیدگاهها و پیوندهای گوناگون موضوعهای سیاست‌های برونمرزی و درونمرزی در میان کسانی است که می‌توان ایشان را به

1. Campbell
2. Key
3. Gonverse
4. Kinder
5. Sears
6. Sniderman
7. Tetlock

دلیل جایگاههایی که در پهنهٔ گستردهٔ نهادهای مهم آمریکا دارند، رهبران پندار ساز به شمار آورد. بسیاری از تحلیلگران، در مقایسه با توده‌های مردم، دریافته‌اند که احتمال بیشتری می‌رود که برگزیدگان آنگونه دیدگاههای سیاسی را دنبال کنند که سازگار باشند - یعنی، باورهای ایشان در نتیجه زیر ساخت پایه‌های ایدئولوژیکی معین، همپیوند می‌باشند. کانورس (۱۹۶۴) دریافت که همپیوندیهای میان پاسخهایی که به موضوعهای سیاسی درونمرزی و برونمرزی داده شده، در میان کاندیداهای کنگره بسیار سازگارتر و هماهنگ‌تر از مردمان عادی بوده است. راسِت[۱] و هنسون[۲] (۱۹۷۵، ص ۱۳۸) به بررسی افسران لشکری و رهبران بازرگانی پرداخته، و دریافتند که «از یک سو روشهای آشتی جویانه [بین‌المللی] و آزاد منشأنه درونمرزی با همدیگر سازی داشته، از سویی دیگر روشهای محافظه کاران [درونمرزی] و ستیز جویان [بین‌المللی] معمولاً همسو می‌باشند.»

نتیجه‌های همسانی از تحلیلگری ۱۹۸۴ در بررسی رهبران پندارساز آمریکایی (هولستی و روزینو، ۱۹۸۸)، و نیز از گروه بررسی برگزیدگان (مورای[۳] ۱۹۹۶) دستیاب شدند.

این فصل تحلیلگری پیشگفتهٔ دادهای ۱۹۸۴ را به گواهیهای بررسی‌های بعدی درباره رهبران پندار ساز در سال ۱۹۸۸، ۱۹۹۲ و ۱۹۹۶ گسترش می‌دهد. بررسیهای رهبری سیاست برونمرزی[۴] که در سال ۱۹۷۶ پیشگامی شد و از آن زمان تا به امروز هر چهار سال یکبار تکرار شده است، گواه نخست را به دست می‌دهد. به دلیل اینکه دو بررسی نخست در این زمینه (۱۹۷۶ و ۱۹۸۰) شامل مسئله‌های سیاست درونمرزی اندکی هستند، و تحلیلگریهایی که بر چهار بررسی پس از آن دو، میان سالهای ۱۹۸۴ تا ۱۹۹۶ انجام پذیرفتند، همین تمرکز را دنبال کردند. هر کدام از این بررسیهای رهبری سیاست برونمرزی از راه پست کردن پرسشنامه‌های بالا بلند برای حدود چهار هزار تن از رهبران پندار سازی که نمونه گیری شده بودند، صورت گرفت. نام این افراد از کتابهای پایه مانند کی کیست در آمریکا[۵] و کی کیست در میان زنان آمریکایی[۶]

1. Russett
2. Hanson
3. Murray
4. The Foreign Policy Leadership (FPLP)
5. Who's who in America

و نیز کتابهای راهنمای تخصصی‌تری که نام و مقام رهبرانی را که در کتابهای کی کیست یافت نمی‌شوند، از جمله رهبران رسانه‌های همگانی، سیاستمداران، افسران ارتش، رهبران کارگری، مقامهای وزارت خارجه و کارهای برونمرزی، ویژه مندان [متخصصان] سیاست برونمرزی برون از چارچوبه دولت و مانند اینها، صورت برداری شد. در دو مورد – سر دبیران روزنامه‌های پر شمارگان [تیراژ] و دانشجویان کالج ملی جنگ[7] – سراسر افراد گروهها [ی مورد بررسی] را شامل شدند و در این زمینه‌ها نمونه برداری درگروه صورت نگرفت. بررسیهای رهبری سیاست برونمرزی با نرخ ۵۳ تا ۶۳ درصد پرسشنامه‌های پاسخ داده و پس فرستادند. در سال ۱۹۹۶، جمعاً ۲۱۴۱ رهبر پندار ساز پرسشنامه را پر کرده و پس فرستادند که این نرخ ۵۴ درصد را نشان می‌دهد.

در چهار بررسی رهبری سیاست برونمرزی دیدگاههای بین‌المللی کاملاً متفاوتی ارائه شده بودند، به ویژه در زمینه روابط میان واشنگتن و مسکو. در بررسی ۱۹۸۴ که در اوج «جنگ سرد ۲» یعنی زمانی که جنگ گفتاری و مسابقه تسلیحاتی بسیار فرساینده‌ای بر همهٔ نمودگریهای سیاست آرامش[8] سایه افکنده بود، به انجام رسید. چهار سال پس از آن بود که پرزیدنت ریگان و رهبر شوروی گورباچف با روالی عادی دیدار کردند، و یک پیمان بی‌پیشینهٔ کنترل جنگ‌افزار را امضاء کرده و یکدیگر را دوست خواندند و نه رهبران «امپراتوریهای اهریمنی»[9]. دگرگونیهای شگرف میان سالهای ۱۹۸۴ و ۱۹۸۸ پدید آمدند که البته در مقایسه با دگرگونیهای دوره هشت ساله پس آن کمرنگ بودند، و اینها نه تنها پایان جنگ سرد بلکه پایان اتحاد شوروی، [مشارکت در] جنگ علیه عراق، و نیز کشمکشهای درونمرزی که کاربرد نیروهای آمریکایی در سومالی، هائیتی، و بوسنی را به دنبال آوردند. گزینده سخن آنکه، پس از آن در بررسیهای چهار ساله اخیر در زمینه رهبری سیاست برونمرزی است که شامل جنگ سرد و پایان آن، انتقال به دورهٔ پس از پایان جنگ سرد، و تقریباً یک دهه در برگیرنده دوره‌ای که در آن دیگر هیچ مایه‌ای در زمینه

---

6. Who's Who of American Women
7. the National War College
8. détente [دتانت]
9. evil empires

مخالفت با اتحاد شوروی در رهنمود سیاست برونمرزی آمریکا یافت نمی‌شد، می‌شود. یافته‌هایی که از این دگرگونیهای شگرفت دستیاب شدند بسیار چشمگیر بوده‌اند.

تحلیلگری در این فصل در سه قسمت انجام می‌گیرد. نخست به توصیف برنامه تحلیلگری می‌پردازد، یعنی برنامه‌ای که برای رده‌بندی رهبران پندار ساز در یکی از چهار ردهٔ مورد نظر بود، و بر پایهٔ پاسخهایی که به پرسشهای چهارده گانه سیاست برونمرزی داده بودند، رده‌بندی شده‌اند. پاسخ به حدود دوازده پرسش مربوط به سیاست درونمرزی برای ساخت دومین چگونگی‌شناسی [و رده‌بندی] به کار گرفته شد. دومین گام، به بررسی توان پیوند میان روالهای باوری سیاستهای درونمرزی و برونمرزی می‌پردازد. در گام پایانی، به تحلیلگری و ارزیابی از درجهٔ تفاوتهای باورهای سیاستهای درونمرزی و برونمرزی رهبران پندار ساز پرداخته و می‌کوشد دریابد که این باورها تا چه اندازه ناشی از اختلافهای گرایشمندی و ایدئولوژیکی هستند. در قسمت نتیجه‌گیری، چگونگی اعتبار نوشته‌های گذشته دستلر، گلب، ولیک در چارچوب نشانه‌ها و گواهها و نیز برخی از روال‌های کاربردی یافته‌ها در زمان کنونی را به ارزیابی می‌گذارد.

یافتگان

باورهای سیاست برونمرزی

بیشتر پژوهشها در زمان جنگ جهانی دوم و اندک زمانی پس از آن پندار همگانی را بر پایه یک سنجهٔ انزواگرا - به - بین‌الملل گرا اندازه‌گیری کرده‌اند، ولی بیشتر بررسیهای اخیر نشان داده‌اند که نگرش به سازکارهای برونمرزی را می‌توان در یک چارچوب چند - سویه بهتر نمایان کرد. (ویتکوپف،[1] ۱۹۹۰؛ هینکلی،[2] ۱۹۹۲؛ چیتیک،[3] بیلینگسلی،[4] و ترویس،[5] ۱۹۹۶). یک رشته بررسیهایی که ویتکوپف (۱۹۹۰، ۱۹۹۶) از پندار همگانی انجام داده، نشان

1. Wittkopf
2. Hinckley
3. Chittick
4. Billingsley
5. Travis

می‌دهند که «سیمای بین‌المللی گرایی» دوگانه می‌باشند. برخورد شایسته با این دو سویگیری - یعنی پشتیبانی از، یا، مخالفت با بین‌المللی گرایی تعصب‌آمیز[1] (ب-ت) و بین‌المللی گرایی همکارانه[2] (ب-ه) - نخستین نیاز برای توصیف ساختارهای باورهای برگزیدگان و نیز همگان می‌باشد. رده‌بندی دوگانه و متقاطع این دو سویگیری، چهار دیدگاه را به دست می‌دهد، که نمود چهارگانه چنین می‌شود: تندروها (پشتیبانی از ب-ت، مخالفت با ب-ه)، سازشگرایان (مخالف با ب-ت، پشتیبانی از ب-ه)، بین‌المللی گرایان (پشتیبانی از ب-ت، مخالفت با ب-ه)، انزواگرایان (مخالفت با ب-ت، و نیز ب-ه).

تحلیلگری‌هایی که از پنج بررسی رهبری سیاست برونمرزی میان سالهای ۱۹۷۶ و ۱۹۹۲ انجام شده‌اند، اگر چه تا اندازه‌ای روشها و پرسشهای متفاوتی را نسبت به آنچه که ویتکوپف به انجام رسانده است، در بر دارند، ولی نمایانگر آن هستند که برنامه ب-ت / ب-ه راهی کارآمد در زمینه رده‌بندی باورهای سیاست برونمرزی رهبران پندار ساز می‌باشد؛ و با دانستن اینکه چگونه پاسخگران را رده‌بندی کنیم، می‌توان پیش‌بینی‌های شایانی درباره روشهای ایشان در زمینه پهنهٔ گسترده‌ای از موضوعهای بین‌المللی به دست داد (هولستی و روزینو، ۱۹۹۳؛ هولستی ۱۹۹۶).

هفت پرسش از پرسشنامه رهبری سیاست برونمرزی نمایانگر سویگیریهای گوناگون یک فرد ب-ت [بین‌المللی گرای متعصب] در برخورد با سازکارهای جهانی، از جمله تأکید بر جهان پر کشمکش؛ سیاستهای گسترش گرای همآوردان [رقیبان] که تهدید چشمگیری را برای آمریکا در بردارند؛ نیاز به آمادگی در کاربرد نیروی لشکری، از جمله سی آی ای،[3] برای رویارویی با تهدید؛ پیامدهای خطرناک، به همانگونه که در «انگارهٔ دومینو»[4] نمود یافته، یعنی ناکامی در برخورد با چالشگریهای بین‌المللی، و یک دیدگاه مانده - صفر[5] در زمینه روابط بین‌الملل، می‌باشند. این هفت موضوع با سنجهٔ ب-ه [بین‌المللی گرایی همکارانه] بر همکاری و

1. Militant internationalism (MI)
2. Cooperative Internationalism (CI)
3. CIA [سازمان اطلاعات مرکزی آمریکا]
4. domino theory
5. Zero - sum

نهادهای بین‌المللی؛ موضوعهای «شمال - جنوب» از جمله مسئله گرسنگی در پهنهٔ جهانی و استانده زندگی[1] کشورهای کمتر پیشرفته؛ کنترل جنگ‌افزارها؛ کمک‌های برونمرزی؛ و نقش سازمان ملل، تأکید می‌ورزند.

هنگامی که پاسخها درباره ب-ت گرد آوری شدند، چگونگی برخورد با این دیدگاه طی یک دوره چهار ساله که به سال ۱۹۹۶ پایان می‌گیرد، ثابت ماند. به هر روی، این نتیجه گیری کلی برخی از دگرگونیها را درباره پرسشهایی ویژه پنهان می‌دارد. گرایش به «انجام همه گونه واکنش، از جمله کاربرد نیرو برای بازداری تجاوز از سوی یک کشور گسترشگرا» رو به کاهش نهاده است، اگر چه بیشتر رهبران پندار ساز هنوز هم این تعهد فرجام - باز را تأیید می‌کنند. دگرگونیهای دیگر که دامنه آنها اندکی بیش از حاشیه‌ای هستند، شامل دیدگاه کمتر ساده دلانه درباره آرمانهای سیاست برونمرزی روسیه و کاهش پشتیبانی از یک روال سیاسی سپاهیگری، یعنی «یورش کوبنده به کانونگاه توان دشمن» می‌شوند. نتیجه گیریها نمایانگر آن هستند که رویهمرفته با یک دقت تقریبی، پاسخگران در میانگاه سنجه ب-ت [بین‌المللی گرایی تعصب آمیز] جای دارند، یعنی درست همانند سال ۱۹۹۲.

روند در زمینه بین‌المللی گرایی همکاران، آسانتر خلاصه شده است. اگر چه هر بررسی رهبری سیاست برونمرزی نمایانگر یک موافقت کلی درباره ب-ه می‌باشد، ولی پشتیبانی از همه هفت موضوع که گویای آن سنجه است در سال ۱۹۹۶ نسبت به سطح چهار سال پیشتر از آن، کاهش یافته است. به ویژه اهمیتی را در زمینه چنین آرمانهای سیاست برونمرزی یعنی تواندهی به سازمان ملل و رسیدگی به گرسنگی در جهان داده می‌شد، به شدت افت کرده است. به هر روی، از یک چشم انداز دور بُردتر، نتیجه‌های سال ۱۹۹۶ درباره سنجهٔ ب-ه کمابیش نزدیک به نتیجه‌های بررسیهای رهبری سیاست برونمرزی در چهار بررسی پیش از سال ۱۹۹۲ می‌باشد.

به هر پاسخگری با نگرش به سنجه‌های ب-ت و ب-ه نمره داده شد، که در آن ۰/۰۰

1. Standard of Living

خط شکاف میان پشتیبانان (یعنی کسانی که نمره‌ای بیش از ۰/۰۰ گرفته‌اند) و مخالفان (یعنی کسانی که نمره‌ای کمتر از ۰/۰۰ گرفته‌اند). نمودار ۱-۳ نمایانگر پراکنش رهبران پندار ساز در جایی است که این رهبران بر پایه برنامه ب-ت / ب-ه رده‌بندی شده‌اند. سازشگران و بین‌المللی گرایان، دو گروهی هستند که پشتیبان بین‌المللی گرایی همکارانه به شمار آورده شده‌اند، و این دو نزدیک به سه چهارم کل گروه رهبری، یعنی به همان اندازه بررسیهای سالهای ۱۹۸۴ و ۱۹۸۸، را در بر می‌گیرند. ولی، همان گونه که در خلاصه گری نتیجه‌های مندرج در نمودار ۱-۳ دیده می‌شود، در مقایسه نتیجه گیریهای سال ۱۹۹۶ با چهار سال پیشتر، مخالفان ب-ه - یعنی تندروها و انزواگرایان - بر بین‌المللی گرایان و سازشگرایان فزونی گرفته‌اند.

نمودار ۱-۳

پراکنش رهبران آمریکایی در چهار رده از باورهای سیاست برونمرزی

۱۹۸۴-۱۹۹۶ (درصد)

بین‌المللی گرایی تعصب آمیز	بین‌المللی گرایی همکارانه			
	مخالف		موافق	
	تندروها		بین‌المللی گرایان	
پشتیبانی	۱۹۸۴	۱۷	۱۹۸۴	۲۵
	۱۹۸۸	۱۶	۱۹۸۸	۲۵
	۱۹۹۲	۹	۱۹۹۲	۳۳
	۱۹۹۶	۱۳	۱۹۹۶	۲۹
مخالفت	انزواگرایان		سازشگرایان	
	۱۹۸۴	۷	۱۹۸۴	۵۱
	۱۹۸۸	۸	۱۹۸۸	۵۲
	۱۹۹۲	۵	۱۹۹۲	۵۳
	۱۹۹۶	۱۰	۱۹۹۶	۴۸

یادداشت: به دلیل سر راست کردن رقم‌ها [ی درصد] ممکن است جمع رقم‌های هر سال، کمتر یا بیشتر از ۱۰۰ شود.

باورهای سیاست درونمرزی

همانگونه که پیشتر گفته شد، به خلاف دهه‌های نخست پس از جنگ جهانی دوم، یکی از نمودهای پندار همگانی طی دوره پس از جنگ ویتنام گرایش به روشهایی بود که سیاستهای

درونمرزی و برونمرزی را به گرد محور گرایشمندی و ایدئولوژیکی به همگرایی رساند. برای نمونه شایسته است گفته شود که این پدیده برخی از کاربردهای مهم، در زمینه تلاش برای پدیدآوری ائتلافهای سیاست برونمرزی که اختلاف‌ها درباره موضوعهای درونمرزی را کمرنگ کند، باروَر می‌کرد. و این کار را دولتهای ترومن[۱] و آیزنهاور[۲] اغلب دنبال می‌کردند. مسئله‌ای که می‌باید در قسمت بعد به گفتگو گذاشته شود آن است که آیا روند سیاسی در راستای شکافهای رویهم به جای شکافهای متقاطع فروکش کرده است. یک بررسی کوتاه از چگونگی برخورد با شماری از موضوعهای درونمرزی زمینهٔ کاری این تحلیلگری را فراهم می‌آورد.

بررسیهای رهبری سیاست برونمرزی از ۱۹۸۴ شامل یک رشته از موضوعهایی می‌شدند که از رهبران پندار ساز خواسته می‌شد، دیدگاههای خود را درباره حدود دوازده موضوع ارزشی اقتصادی و اجتماعی بازگو کنند. موضوعهای کلان اقتصادی شامل افزایش مالیات برای ترازدهی به بودجه فدرال، باز پرداخت مالیات شهریه آموزشی، پدید آوری مقررات برای نگهداری از پیرامون زیست، هزینه‌های دفاعی، نیروی هسته‌ای، و باز پراکنش در آمد. موضوعهای مربوط به ارزشهای کلان اجتماعی بر چند زمینه متناقض و احساس برانگیز دهه‌های اخیر تمرکز دارند: اتوبوس آموزشکده‌ها، سقط جنین، اصلاحیه برابری حقوق،[۳] نیایش آموزشگاهی، حقوق همجنسگرایان، و کیفر مرگ.

پاسخگری به موضوعهای اقتصادی نمایانگر برخی از دگرگونیهای مهم میان سالهای ۱۹۹۲ و ۱۹۹۶ و گرایش به سویگیریهای محافظه کارانه‌تر می‌باشد - مخالفت فزاینده در برابر ترازدهی بودجه از راه افزایش، مالیاتها، و پشتیبانی فزاینده برای افزایش بودجه دفاعی - و تا اندازه‌ای هم گروه کوچکی پشتیبان باز پراکنش در آمد و باز پرداخت مالیات شهریه برای پدر مادرانی بودند که فرزندان خود را به آموزشکده‌های خصوصی یا کلیسایی می‌فرستند. دو موضوع دیگر دچار دگرگونی در راستاهایی مخالف شدند؛ یعنی پشتیبانی بیشتر برای شل کردن

---

1. Truman
2. Eisenhower
3. Equal Rights Amendment

مقررات پیرامون زیست، و نیز موافقت کاهنده درباره کاهش محدودیتهای نیروگاههای هسته‌ای.

بر عکس، چگونگی پاسخگویی به موضوعهای ارزشی / اجتماعی طی دوره چهار ساله میان سالهای ۱۹۹۲ و ۱۹۹۶ ثابت بوده است، و هیچ دگرگونی بیش از پنج درصد دیده نشده است. پشتیبانی برای اتوبوس آموزشکده‌ها و اصلاحیه برابری حقوق کاهش یافته، سیاستهایی که اغلب از سوی لیبرالها [آزاد منشان] پشتیبانی می‌شدند، به گونه‌ای در اثر برد اندک سویگیری مثبت در زمینه سقط جنین فروکش کردند، و توافق درباره ممنوعیت آموزگاران همجنسگرا از آموزشکده‌های دولتی نیز رو به کاهش نهاد.

پاسخگوئیها به این موضوعها برای ساخت برنامهٔ رده بندانه مسئله‌های درونمرزی در مقایسه با نمونه‌شناسی ب–ت / ب–ه در موضوعهای سیاست برونمرزی به کار گرفته شدند. خردی که زیر ساخت نمونه‌شناسی موضوعهای درونمرزی پدید می‌آورد آن بود که یک بعد یگانه لیبرال – به – محافظه کار کافی برای دستیابی به برخی از تفاوتهای مهم میان موضوعهای اقتصادی و ارزشی / اجتماعی نبوده، و از این روی بایسته است که تفاوت میان آنها را تشخیص دهیم. برای مثال، محافظه کار مالی بودن، الزاماً به معنی یک سویگیری معین در زمینه اصلاحیه برابری حقوق، نیایش آموزشکده، یا کیفر مرگ نمی‌باشد؛ و وجود گفتگوهای تلخ، حتی میان محافظه کاران پویا، میان طرفداران آزادی گزینش با زندگی ـ نگرها [یعنی کسانی که طرفدار سقط جنین هستند در برابر مخالفانشان] این نکته را به گونه‌ای آشکارتر نمایان می‌کند. واژه‌های «لیبرال»، و «محافظه کار» از دیدگاه معنی متفاوت و در زمان کنونی نمی‌توان آنها را کاملاً آشکار و بی‌و چرا به شمار آورد. بر پایه این نگرشها، در موضوعهای اقتصادی چنین پنداشته شده است که لیبرالها طرفدار:

- نقش پویای دولت در ساماندهی اقتصادی
- نقش پویای دولت در ساماندهی کارهایی که امکان ویرانی پیرامون زیست را در بردارند
- مالیات در راستای باز پراکنش در آمد، و مخالفت با سیاستهای مالیاتی که عمدتاً مایه سودمندی شهروندان با نفوذتر می‌شوند

در زمینه موضوعهای اجتماعی، گمان بر این است که لیبرالها [آزادگرایان] پشتیبانی می‌کنند از:

- نقش پویای دولت در بالا بردن بهرمندیهای کسانی که به گونه‌ای سنتی به دلیل نژاد، طبقه، جنسیت، یا دیگر آیین‌ها کمتر یا نابرخوردار به شمار آورده شده‌اند

بر عکس گمان می‌رود که محافظه کاران در سویگیریهای موضوعهای اقتصادی خواهان آن هستند که:

- محدودیت سازیهای دولتی بر کنشهای اقتصادی برداشته شده یا کاهش یابند
- مالیاتها کاهش یابند
- یک بودجه بزرگ دفاعی برای تأمین یک دفاع ملی نیرومند

در زمینه‌های اجتماعی، گمان می‌رود که محافظه کاران مخالف هستند با:

- نقش پویای دولت در قانونگذاری برای برابری طبقه‌ها، زن و مرد، نژادها، یا دیگر گروهها
- نقش پویای دولت در پشتیبانی از کسانی که به چالش با «ارزشهای سنتی» برخاسته‌اند

این نکته‌ها درون چارچوب پاسخگرییها به حدود دوازده موضوع اقتصادی و ارزشی / اجتماعی جای گرفته بودند. به هر پاسخ دو نمرده داده می‌شد؛ یک نمره برای پاسخ به هر یک از موضوعهای اقتصادی و یک نمره برای چگونگی برتری دهی به هر یک از شش موضوع اجتماعی. کانونگاه در هر یک از این سنجه‌های اندازه‌گیری همان ۰/۰۰ بوده است. سپس این نمره‌ها برای رده‌بندی هر پاسخگر و جای دادن وی در یکی از چهار رده به کار رفته است، یعنی: لیبرالها [آزادگرا در هر دو زمینه]، محافظه کاران (محافظه کار در هر دو زمینه)، مردم‌گرایان (آزادگرا در زمینه‌های اقتصادی، محافظه کار در زمینه‌های اجتماعی)، و آزاد باوران (محافظه کار در موضوعهای اقتصادی، آزادگرا در موضوعهای اجتماعی). پراکنش شرکت کنندگان در چهار بررسی رهبری سیاست برونمرزی (از سال ۱۹۸۴)در نمودار ۲-۳ بازتاب یافته که گویای افزایش محافظه کاری در زمینه‌های اقتصادی در ۱۹۹۶ و منجر به بردهایی برای محافظه کاران و آزاد باوران شده است. بر عکس، پاسخ‌ها در زمینه‌های اجتماعی دگرگونی اندکی را در سال ۱۹۹۶ نمایان می‌کنند؛ بردهای محافظه کاران در نتیجه کاهش در مردمگرایان، خنثی شده‌اند.

نمودار ۲-۳

پراکنش رهبران آمریکایی میان چهار ردهٔ از باورهای سیاست درونمرزی

۱۹۸۴-۱۹۹۶ (درصد)

موضوعهای اجتماعی	موضوعهای اقتصادی			
	لیبرال [آزادگرا]		محافظه کار	
	لیبرالها [آزادگرایان]		آزاد باوران	
لیبرال	۱۹۸۴	۴۵	۱۹۸۴	۷
	۱۹۸۸	۴۸	۱۹۸۸	۷
	۱۹۹۲	۴۷	۱۹۹۲	۷
	۱۹۹۶	۴۵	۱۹۹۶	۹
محافظه کار	مردمگرایان		محافظه کاران	
	۱۹۸۴	۱۵	۱۹۸۴	۳۳
	۱۹۸۸	۱۷	۱۹۸۸	۲۸
	۱۹۹۲	۱۹	۱۹۹۲	۲۷
	۱۹۹۶	۱۱	۱۹۹۶	۳۵

پیوندهای باورهای سیاست درونمرزی و برونمرزی

بررسیهای گذشته در زمینه رهبری سیاست برونمرزی نشان دادند که نه تنها همپیوندیهایی میان زمینه‌های گوناگون سویگیری سیاست برونمرزی یافت می‌شوند، بلکه این همپیوندیها در زمینه پندارهای مربوط به سیاستهای درونمرزی و برونمرزی نیز کار ساز هستند. نتیجه‌های سال ۱۹۹۶ نمایانگر آن هستند که این پیوندها پا بر جا مانده و دچار دگرگونی نشده‌اند. در آغاز این پیوندها از راه بررسی چگونگی سویگیری رهبران پندار ساز، در رده‌بندی

گرایشهای ایشان در پهنهٔ سیاست برونمرزی، به هنگام پاسخ به پرسشهای مسئله‌های درونمرزی، نمایان شدند. گام دوم آن است که این فرایند را وارونه کنیم، و به ارزیابی آرمانهای سیاست برونمرزی رهبران مذکور، در جایی که بر پایه گرایشهای سیاست درونمرزیشان گروهبندی می‌شوند، بپردازیم.

همان گونه که در نمودار ۳-۳ نشان داده شده است، یک پیوند پیوسته و نیرومند و مهم آماری میان گرایشهای سیاست برونمرزی و برترینه‌های اقتصادی و ارزشی / اجتماعی موضوعهای سیاست درونمرزی یافت می‌شود. معمولاً سازشگرایان و تندروها به ترتیب دارای لیبرال‌ترین و محافظه کارانه‌ترین برترینه‌های سیاسی هستند، در جایی که مردم گرایان و آزاد باوران خود به خود میان دو گروه مذکور جای می‌گیرند. حتی در زمینه‌هایی که هر چهار گروه را در یک راستا می‌یابیم - یعنی در زمینه‌های اتوبوس برای دانش‌آموزان، سقط جنین، حمایتگرایی، قانونی کردن مواد مخدر، و کاهش فزایندگی بهداشت / درمان - شکاف میان گروهها بسیار بزرگ است؛ برای مثال، توافق در زمینه لزوم عدم دخالت دولت در تصمیم‌گیری برای سقط جنین از ۶۹ درصد تا به ۸۹ درصد می‌رسد.

همچنین تفاوتهای آشکار و گسترده، البته تا اندازه‌ای کمتر، در زمینه آرمانهای سیاست برونمرزی، به هنگامی که رهبران پندار ساز بر پایهٔ گرایشهای سیاست درونمرزی گروهبندی می‌شوند، نمود می‌یابند. سه آرمانی که در نمودار ۴-۳ آورده شده‌اند. منجر به توافق میان هر چهار گروه شده بود: بازداری گسترش جنگ افزارهای هسته در میان هر چهار گروه برترینهٔ نخست به شمار آمد، دفاع از متحدان از درصد نسبتاً مهمی برخوردار شده بود، و انگیزه اندکی را برای گسترش مردم سالاری در برونمرز نمایانگر کرده بودند. به هر روی برای دیگر آرمانهای سیاست برونمرزی، الگوی چیره همانا تفاوتهای بسیار گسترده را میان لیبرالها و محافظه کاران،

نمودار ۳-۳

موضوعهای سیاست درونمرزی با ارزیابی باورهای سیاست برونمرزی، ۱۹۹۶ (درصد)

ی پرسش، گویای سویگیری شما در زمینه‌هایی معین، از موضوعهای درونمرزی است. خواهشمندیم بنویسید تا چه اندازه شما موافق یا مخالف با عنوان پرسش هستید.

	پاسخگرانی که کاملاً یا تا اندازه‌ای موافق هستند				
	همهٔ پاسخگران (شمار = ۲۱۴۱)	انزواگرایان (شمار = ۲۱۷)	تندروها (شمار = ۲۸۸)	سازشگران (شمار = ۱۰۲۰)	بین‌المللی گرایان (شمار = ۶۱۶)
بوس بچه‌ها برای دستیابی به یکسانی آموزشکده‌ها	۳۴	۱۹	۸	۴۹	۲۵
ش کمبود بودجه دولت فدرال از راه افزایش مالیاتها	۵۰	۴۲	۲۲	۶۶	۴۰
ی کردن مقررات پیرامون زیست برای انگیزش رشد اقتصادی	۲۸	۳۷	۶۱	۱۳	۳۴
هم آوری باز پرداخت مالیات بر شهریه برای پدر مادرانی که فرزندان د را به آموزشکده‌های خصوصی یا کلیسایی می‌فرستند	۴۲	۴۶	۷۱	۲۹	۴۸
ن اختیار تصمیم سقط جنین به زنان و پزشکانشان	۸۲	۸۲	۶۰	۸۹	۸۰

ادامهٔ نمودار ۳-۲

ازنگری در اصلاحیه برابری حقوق	۴۹	۴۲	۱۵	۶۱	۴۷
واسازی نیایش در آموزشکده‌های دولتی	۴۶	۴۷	۷۳	۲۹	۶۲
کاهش بودجه دفاعی برای افزایش بودجه آموزشی دولت فدرال	۵۴	۴۴	۱۴	۷۲	۴۵
منوعیت همجنسگرایان از کار آموزشی در آموزشکده دولتی	۲۵	۳۰	۵۴	۱۱	۳۲
ـل کردن محدودیتها در زمینه ساخت نیروگاههای هسته‌ای	۳۸	۴۳	۶۴	۲۷	۴۲
از پراکنش درآمد از ثروتمندان به تهیدستان از راه مالیات و یارانه	۴۱	۲۹	۱۱	۵۸	۳۱
راندازی کیفر مرگ	۳۴	۲۰	۹	۵۱	۲۱

ادداشت: تفاوت میان گروهها در همهٔ زمینه‌ها، از اهمیت سطح ۰/۰۰۱ برخوردار می‌باشد.

و با جایگیری مردم گرایان و آزاد باوران در میانه، می‌باشد. شکافهای گسترده‌ای در زمینه آرمانهایی همچون نگهداری از پیرامون زیست، همکاری اقتصادی بین‌المللی، رسیدگی به گرسنگی، کنترل جنگ افزارها، تواندهی به سازمان ملل، بهبود استانده زندگی در کشورهای رو به پیشرفت، و حقوق بشر یافت می‌شوند - که همگی از دیدگاه لیبرالها بسیار والا به شمار می‌آیند - و برتری لشکری، رویارویی با قاچاق مواد مخدر و مهاجران غیر قانونی، آرمانهایی هستند که از سوی محافظه کاران به آنها برتری بسیار افزونتری داده شده است.

پیوندهای میان بین‌المللی گرایی تعصب‌آمیز / همکارانه و برنامه‌های رده‌بندی سیاست درونمرزی در نمودار ۵-۳ به نمایش در آمده‌اند. همانند سه بررسی گذشته، بررسی سال ۱۹۹۶ نیز نمایانگر یک الگوی ثابت شکافهای همزمینه و نه شکافهای متقاطع، به ویژه در میان تندروها و سازشگرایان، می‌باشد. بنگرید که چگونه کسانی که از بین‌المللی گرایی تعصب‌آمیز پشتیبانی و با بین‌المللی همکارانه مخالفت می‌کنند (ردهٔ تندروها) عمدتاً در زمینه سنجهٔ درونمرزی در چارچوب محافظه کاری رده‌بندی شده‌اند. امکان دارد که تفسیر همسانی نیز در زمینه مقایسه رده‌های سیاست برونمرزی با رده‌های سیاست درونمرزی به کار گرفته شود. یک دگرگونی میانه کم ارزش، شمار لیبرالهای درونمرز - را از ۲۳ درصد به ۲۹ درصد - در میان بین‌المللی گرایان افزایش داده است. برخی از لیبرالها [آزاد گرایان] که به گونه‌ای سرشتین با مداخله گریهای لشکری آمریکا طی جنگ سرد مخالف بودند، در سالهای اخیر پشتیبان چنین مداخله‌هایی شده‌اند؛ نمونه آشکار آن شامل آرتور شلزینگر (۱۹۹۵) و سر مقاله نویس نیویورک تایمز[۱] آنتونی لوئیس[۲] می‌شود. در همین زمان، شمار فزاینده‌ای از محافظه کاران به انزواگرایی روی آورده‌اند. این دگرگونیهای میانه، کمابیش گویای الگوی چیرهٔ پیوندهای پایدار میان سویگیری سیاستهای درونمرزی و برونمرزی می‌باشند.

1. New York Times
2. Anthony Lewis

نمودار ۴-۳

ارزیابی آرمانهای سیاست برونمرزی از راه باورهای سیاست درونمرزی، ۱۹۹۶ (درصد)

واهشمندیم بنویسید تا چه اندازه بایستی به هر آرمان اهمیت داده شود.	پاسخگویی «بسیار مهم» می‌باشد				
	همهٔ پاسخگران (شمار = ۲۱۴۱)	لیبرالها [آزادگرایان] (شمار = ۹۵۳)	مردم گرایان (شمار = ۲۳۹)	آزادباوران (شمار = ۲۰۱)	محافظه کاران (شمار = ۷۴۸)
زداری گسترش جنگ افزارهای هسته‌ای	۸۳	۸۶	۸۵	۸۰	۸۰
نترل جنگ‌افزار در سراسر جهان	۶۰	۷۳	۶۵	۵۸	۴۳
رومند سازی آمریکا	۲۶	۴۰	۲۴	۱۶	۱۱
شتیبانی از کشورهای کم توان در برابر تجاوز برونمرزی	۱۸	۲۱	۱۸	۱۵	۱۴
رپرستی همکاری بین‌المللی برای حل دشواریهای مشترک، مانند خوراک، رم، و انرژی	۵۶	۷۲	۵۹	۴۶	۳۷
شتیبانی از پیرامون زیست جهانی	۴۷	۶۷	۵۳	۳۸	۲۲

ادامهٔ نمودار ۴ـ۳

...دگی به گرسنگی در جهان	۳۶	۵۰	۳۸	۲۹	۱۹
...ک به بهبود استانداردٔ زندگی در کشورهای کم - پیشرفته	۲۸	۴۱	۲۶	۲۴	۱۴
...ن کافی عرضه انرژی	۵۲	۴۴	۵۷	۵۸	۶۱
...یبانی از کار کارگران آمریکایی	۲۹	۲۵	۳۸	۲۴	۳۲
...یبانی از بهرمندیهای بازرگانان آمریکایی در برونمرز	۱۹	۱۲	۱۷	۲۲	۳۰
...داری جریان غیر قانونی مواد مخدر به درون آمریکا	۵۸	۴۴	۶۸	۵۹	۷۱
...ل و کاهش مهاجرتهای غیر قانونی	۳۳	۱۶	۴۱	۲۹	۵۱
...یش و دفاع از حقوق بشر در دیگر کشورها	۲۴	۳۵	۲۴	۱۶	۱۱
...ک به روی کار آوردن دولت مردم سالار در دیگر کشورها	۱۵	۱۷	۱۶	۱۱	۱۴
...ع از امنیت متحدان آمریکا	۳۶	۳۴	۳۹	۳۹	۳۷
...ظ برتری توان ارتشی [آمریکا] در گسترهٔ جهان	۴۰	۱۹	۳۸	۴۵	۶۴
...ر کمونیسم	۱۵	۵	۱۶	۱۳	۲۷

یادداشت: در نمودارهای ۳-۳ و ۴-۳ اهمیت تفاوت میان گروهها در سطح ۰/۰۰۱ برای همه موضوعها به جز موضوع نخست (گسترش جنگ افزارهای هسته‌ای، و موضوع شماره ۱۵ (کمک به روی کار آوردن دولت مردم سالار در دیگر کشورها)، و موضوع شماره ۱۶ (دفاع از امنیت متحدان آمریکا) می‌باشد.

گرایشمندی و ایدئولوژی

از پاسخگران در هر یک از بررسیهای رهبری سیاست برونمرزی خواسته شده بود که برخی از اطلاعات اجتماعی آماری استانده، از جمله حزبی را که ترجیح می‌دهد و چگونگی جایگیری افراد با دیدگاه سنجهٔ ایدئولوژی از «بسیار لیبرال [آزادگرا] تا بسیار محافظه کار» باز گویند. تحلیلگریهایی که پیش از سال ۱۹۹۶ به انجام رسیده‌اند، نشان می‌دهند که شکافهای ژرف در زمینه‌های سیاست برونمرزی و درونمرزی ریشه گرفته از تفاوتهای گرایشمندی ایدئولوژیکی و تا اندازه‌ای کمتر از کار و پیشه [پرسش شوندگان] می‌باشند. بر عکس موضوع جنسیت [زن و مرد] و یا وابستگی به هر نسل مایه تواندهی ویژه به تفاوتهای پنداری نمی‌شوند. (هولستی، ۱۹۹۶، فصل ۵). بسیاری از بررسیها از توده مردم نشان داده‌اند که آموزش پیوند نزدیکی با سویگیری بین‌المللی دارد، ولی نمونه گیریهای طرح رهبری سیاست برونمرزی را به شدت متکی به کسانی کرده‌اند که از آموزش بالا و دانشگاهی برخوردار هستند - همانا تقریباً همه پاسخگران دارای آموزش دانشگاهی و نزدیک به سه چهارم ایشان نیز دارای درجه دانشگاهی کارشناسی والا بوده‌اند - و این تفاوتها که بر پایه سطح‌های دانش آموختگی استوار شده‌اند، احتمالاً میانه روانه می‌باشند.

عددهای نمودار ۶-۳ گویای گزیده بررسی بنیادهای گرایشمندی و ایدئولوژیکی سویگیریهای سیاست برونمرزی، بر پایه سنجهٔ طرح رده‌بندی بین‌الملل گرایی تعصب‌آمیز / بین‌الملل گرایی همکارانه، در بررسی رهبری سیاست برونمرزی سال ۱۹۹۶، می‌باشند. در چارچوب تندروی، جمهوری خواهان بسیار بر دمکراتها فزونی دارند - یعنی هشت به یک، در

جایی که اکثریت بالایی از سازشگرایان دمکرات هستند. در گستره‌ای کمتر، بین‌الملل گرایان و انزواگرایان، سبزها را بر حزب دمکرات ترجیح داده‌اند. همپیوندی میان حزب و سویگیری سیاست برونمرزی عدد بالای ۰/۴۲ را نشان می‌دهد.

پیوند میان سویگیریها در زمینه نمونه‌شناسی بین‌الملل گرایی تعصب‌آمیز / بین‌الملل‌گرایی همکارانه با ایدئولوژیکی، حتی از این هم بیشتر است، و همانگونه که دیده شد ضریب این پیوند ۰/۵۰ می‌باشد. بار دیگر می‌توان گفت که تفاوتهای فراوان میان تندروها، که هشتاد درصد خود را محافظه کار خوانده‌اند، با سازشگرایان به شدت آزاد گرا، یافت می‌شود. همچنین خود شناساندن ایدئولوژیکی بین‌الملل گرایان و نیز انزوا گرایان، گرایش به آرمان محافظه کاری با سنجهٔ خود - شناساندن ایدئولوژیکی دارد.

نمودار ۷-۳ دادههای مقایسه پذیری را درباره پیوندهای گرایشمندی و ایدئولوژیکی موضوعهای نمونه‌شناسی درونمرزی را نمایان می‌کند. الگوی پیوندها بسیار همانند نمودار پیشین می‌باشد که حزب و ایدئولوژی پیوند تنگاتنگی با سویگیری سیاسی دارند؛ مهمترین تفاوت همانا پیوندهای میان موضوعهای درونمرزی، حتی بیش از پیوندهای میان موضوعهای سیاست برونمرزی می‌باشد. پاسخگرانی که سویگیری سیاسی ایشان را در ردهٔ آزادگرای نمونه‌شناسی موضوعهای درونمرزی جای می‌دهد، بر پایه خود شناساندن ایشان، بیشترینشان دمکرات‌های آزاد گرا می‌باشند. نیز بیش از هفتاد درصد رهبرانی که برتری دهی سیاسی، ایشان را در چارچوب محافظه کار برنامهٔ رده‌بندی موضوعهای درونمرزی جای می‌دهد، خود را جمهوریخواه و محافظه کار شناسانده‌اند. بر عکس، برترینه‌های گرایشمندی و ایدئولوژیکی آزاد - باوران و مردم گرایان بسیار ناروشن‌تر می‌باشند. این دو گروه گرایش به آن دارند که خودشان را در میانه پرتوگاه ایدئولوژی جای داده و هیچیک از دو حزب از اکثریتی در ایندو برخوردار نشده‌اند.

همانگونه که نمودارهای ۶-۳ و ۷-۳ نشان می‌دهند، همپیوندیهای میان حزب و ایدئولوژی در سال ۱۹۹۶ به گونه‌ای ویژه، بالا بوده است (به نسبت = ۰/۷۵)، شمار فزاینده‌ای از

نمودار ۵-۳

پیوند میان باورهای سیاست برونمرزی با سیاست درونمرزی، ۱۹۹۶-۱۹۸۴

بین‌المللی گرایی مقایسه‌ای										
	مخالف					موافق				
بین‌المللی گرایی تعصب آمیز	تندورها					بین‌المللی گرایان				
		۱۹۸۴	۱۹۸۸	۱۹۹۲	۱۹۹۶		۱۹۸۴	۱۹۸۸	۱۹۹۲	۱۹۹۶
پشتیبانی	آزاد گرایان	۷	۸	۸	۵	آزاد گرایان	۲۱	۲۳	۲۳	۲۹
	محافظه کاران	۷۴	۷۰	۷۱	۸۲	محافظه کاران	۵۱	۴۲	۴۲	۴۴
	مردم گرایان	۱۳	۱۶	۱۳	۶	مردم گرایان	۲۰	۲۷	۲۶	۱۶
	آزاد باوران	۶	۶	۷	۷	آزاد باوران	۸	۸	۹	۱۰

ادامهٔ نمودار ۵ـ۳

	انزواگرایان					سازشگرایان				
مخالفت	آزاد گرایان	۴۰	۴۱	۳۱	۳۱	آزاد گرایان	۷۱	۷۳	۷۰	۶۸
	محافظه کاران	۳۳	۳۴	۴۱	۴۶	محافظه کاران	۱۰	۸	۸	۱۴
	مردم گرایان	۱۷	۱۷	۱۷	۱۱	مردم گرایان	۱۳	۱۳	۱۶	۹
	آزاد باوران	۱۰	۸	۱۱	۱۲	آزاد باوران	۶	۶	۶	۹

یادداشت: عددهای ستونی به درصد می‌باشند. امکان دارد به دلیل سرراست کردن عددهای درصدی، مجموع هر ستون به ۱۰۰٪ نرسد.

همپیوندیهای میان باور درونمرزی، و برونمرزی (نسبت):

۱۹۸۴	۱۹۸۸	۱۹۹۲	۱۹۹۶
۰/۶۰	۰/۶۱	۰/۵۶	۰/۵۵

نمودار ۶-۳

باورهای سیاست برونمرزی و پیوستهای گرایشمندی و ایدئولوژیکی در سال ۱۹۹۶

(درصد)

	بین‌المللی گرایی همکارانه			
	موافق		مخالف	
بین‌المللی گرایان متعصب	تندروها (شمار = ۲۷۰ تن) خودشناساندن		بین‌الملل گرایان (شمار = ۵۸۵) خودشناساندن	
پشتیبانی	جمهوری خواهان	۷۲	جمهوری خواهان	۴۷
	پاسخگران مستقل	۱۹	پاسخگران مستقل	۲۱
	دمکراتها	۹	دمکراتها	۳۲
	محافظه کار	۸۲	محافظه کار	۴۷
	میانه‌رو	۱۴	میانه‌رو	۳۲
	آزادگرا	۴	آزادگرا	۲۱
	انزواگرایان (شمار = ۱۹۱ تن) خودشناساندن		سازشگرایان (شمار = ۹۴۶ تن) خودشناساندن	
مخالفت	جمهوری خواهان	۵۱	جمهوری خواهان	۱۹
	پاسخگران مستقل	۲۴	پاسخگران مستقل	۲۴
	دمکراتها	۲۵	دمکراتها	۵۷
	محافظه کار	۵۲	محافظه کار	۱۸
	میانه‌رو	۳۲	میانه‌رو	۲۹
	آزادگرا	۱۵	آزادگرا	۵۳

یادداشت: به دلیل سر راست کردن عددها، ممکن است مجموع یک ستون ۱۰۰٪ نشود.

این نمودار، ۸۱ تن کسانی که یکی از دو حزب را برتری نداده‌اند. و ۹۹ تن از کسانی که سنجه و گرایش ایدئولوژی خود را تعیین نکرده‌اند، نادیده گرفته است.

همپیوندیها، (نسبت): باورهای سیاست برونمرزی و حزب: ۰/۴۲؛ باورهای سیاست برونمرزی و ایدئولوژی: ۰/۵۰

نمودار ۷-۳

باورهای سیاست درونمرزی و پیوستهای گرایشمندی و ایدئولوژیکی در سال ۱۹۹۶

(درصد)

	موضوعهای اقتصادی			
	آزادگرایان		محافظه کاران	
موضوعهای اجتماعی	آزادگرایان (شمار = ۸۹۲ تن) خودشناساندن		آزاد باوران (شمار = ۱۸۲ تن) خودشناساندن	
آزادگرایان	جمهوری خواهان	۹	جمهوری خواهان	۴۵
	پاسخگران مستقل	۲۱	پاسخگران مستقل	۳۲
	دمکراتها	۷۰	دمکراتها	۲۳
	محافظه کار	۶	محافظه کار	۳۹
	میانه‌رو	۲۸	میانه‌رو	۴۳
	آزادگرا	۶۶	آزادگرا	۱۸
محافظه کاران	مردمگرایان (شمار = ۲۱۵ تن) خودشناساندن		محافظه کاران (شمار = ۷۰۵ تن) خودشناساندن	
	جمهوری خواهان	۳۴	جمهوری خواهان	۷۳
	پاسخگران مستقل	۲۹	پاسخگران مستقل	۱۹
	دمکراتها	۳۶	دمکراتها	۸
	محافظه کار	۳۷	محافظه کار	۷۹
	میانه‌رو	۴۹	میانه‌رو	۱۸
	آزادگرا	۱۴	آزادگرا	۳

یادداشت: امکان دارد که به دلیل سر راست کردن عددها، جمع ستون ۱۰۰٪ نشود. این نمودار ۸۱ تن از پاسخگرانی را که به یکی از دو حزب ارجحیت نداده، و ۹۹ تن که سنجه ایدئولوژیکی خود را نگفته بودند، نادیده انگاشته است.

همپیوندیها، (نسبت): باورهای سیاست برونمرزی و حزب: ۰/۶۶؛ باورهای سیاست برونمرزی و ایدئولوژی: ۰/۷۵

جمهوری خواهان (۷۸ درصد) که خود را محافظه کار شناسانده‌اند، در جایی که دمکراتها بیشتر در سنجهٔ ایدئولویکی گرایش آزاد گرایی داشته‌اند (۶۸ درصد)؛ دمکراتهای محافظه کار (۶ درصد) و جمهوری خواهان آزادگر (۴ درصد) در میان لیست‌های رهبران آمریکایی رو به کاهش می‌روند.

اگر چه شکافهای گرایشمندی در اکثر موضوعهای مربوط به بررسی سال ۱۹۹۶ بسیار نمایان می‌باشند، ولی چند استثناء چشمگیر نیز یافت می‌شوند. گسترش ناتو به سوی خاور در سراسر پرتوگاه سیاسی، پذیرش فراوانی یافته است، و شامل سه چهارم جمهوری خواهان، دمکراتها، و سیاستبازان مستقل می‌شود. یک الگوی همگانی‌تر که از این دادهها [دادگان] به دست آمده، توافق و طرفداری دو سویه میان رهبران [هر دو حزب] درباره موضوعهای بازرگانی را نشان می‌دهد. اکثریت بالایی از پاسخگران با پدید آوری سدهای بازرگانی مخالفت کرده‌اند، و گفته‌اند که پشتیبانی از کارها و بهرمندیهای بازرگانان آمریکایی در برونمرز از اهمیت محدودی در آرمانهای سیاست برونمرزی برخوردار می‌باشد؛ و برداشتن گامهای مهم در زمینه آزاد سازی بازرگانی را، از جمله در نفتا، گات، و پیماننامه‌های سازمان بازرگانی جهانی[1] را تأیید کرده‌اند. دادن جایگاه کشور برتری یاب به چین، تقریباً رهبران پندار ساز را به دو بخش تقسیم کرده است، ولی شکافها درون هر حزب و نه میان دو حزب می‌باشند. سرانجام، توافق هر دو حزب در زمینه آزاد سازی بازرگانی برگرفته از یک باور گسترده است - که میان جمهوری خواهان، دمکراتها، و مستقلها، مشترک می‌باشد - و گویایی آن است که هماوردی [رقابت] اقتصادی، چه با اروپا و چه با ژاپن، مایهٔ تهدید به آمریکا نمی‌باشد. شایسته است بگوییم که نبود جدائیهای گرایشمندی در موضوعهای بازرگانی در سال ۱۹۹۶ نمایانگر پیوستگی است و نه دگرگونی در دیدگاه رهبران پندار ساز. هیچیک از بررسیهای پیشین نمایانگر پشتیبانی چندانی از حمایتگرایی در میان رهبران، چه دمکرات، چه جمهوری خواه، و چه مستقل، نبوده‌اند.

در مقایسه شکافهای گرایشمندی، آن گرایشهایی که ریشه در ایدئولوژی دارند، در بیشتر

1. World Trade Organization

موضوعها، دچار شکاف افزونتر هستند با اینهمه در یک الگوی سراسری شکافهای ژرف ایدئولوژیکی، نشانه‌هایی از همگرایی‌هایی گهگاه میان آزادگراترین و محافظه کارترین رهبران پندار ساز دیده می‌شوند. و این نشانه‌ها در پاسخ‌هایی که به یک رشته پرسش درباره ارزیابی شماری از تصمیم گیریهای اخیر در سیاست‌های برونمرزی و دفاعی داده شده، نمایان می‌باشند. در بسیاری از موضوعها یک افزایش یا کاهش پیوسته در پشتیبانی از یک پویش بازتابگاه ایدئولوژیکی دیده می‌شود، و شکافها نوعاً گسترده هستند. برای مثال، مداخله در هائیتی از پشتیبانی گسترده در میان آزادگرایان و پشتیبانی بسیار کمتر در میان محافظه کاران برخودار شد، در جایی که درست خلاف این رویه در زمینه افزایش تحریمهای بازرگانی در مورد کوبا و کاهش سهم آمریکا در بودجه سازمان ملل دیده می‌شود. ولی در پنج موضوع الگویی کاملاً متفاوت نمایان شد، که طی آنها تأیید تصمیم‌های آمریکا، در میانهٔ پهنهٔ ایدئولوژیکی جای گرفته، و آزادگراترین و محافظه کارترین پاسخگران کمترین پشتیبانی را نشان دادند. افزون بر این، هر کدام از این موضوعها مربوط می‌شود به سیاست بازرگانی: وضعیت کشور برتری یاب برای چین، نفتا، فشار بر اروپا و ژاپن برای گشودن بازارهای خودشان، گات و سازمان بازرگانی جهانی، و پشتیبانی از شرکتهای بازرگانی که در چین به کار پرداخته‌اند. از این روی، در جایی که موضوعهای بازرگانی کمابیش از اختلافهای گرایشمندی به دور مانده‌اند، ولی این موضوعها رهبران را به میانهٔ بازتابگاه ایدئولوژیکی و در خلاف راستای هر دو لبهٔ آن می‌کشانند. این الگو گرایش به همآوایی با گفتگوهای نسبی درکنگره در زمینه موضوعهایی همچون نفتا از چند سال پیشتر، و پدیداری ائتلافهایی در زمینه چگونگی جایگاه بازرگانی چین در سال ۱۹۹۷ دارد، که طی آن آزاد گرایانی همچون دیک کپهاردت[1] با مسیحیان دست راستی در مخالفت با رئیس جمهور و رهبران جمهوریخواه کنگره، که همگی از تأیید کشور برتری یاب پشتیبانی می‌کردند، همآوا شوند.

1. Dick Gephardt

نتیجه گیری

این فصل با دیدگاه دستلر - گلب - لیک درباره اثر گرایشمندی و ایدئولوژی بر کردار روابط برونمرزی آمریکا آغاز شد. نشانه‌هایی که در بالا خلاصه شدند، نمایانگر پیوندهایی تنگاتنگ میان باورهای سیاستهای درونمرزی و برونمرزی هستند، که در پاسخ به بررسی ۱۹۸۴ رهبری سیاست برونمرزی، که روال آن تا پایان دوره جنگ سرد و نیز در زمانی پس از جنگ سرد ادامه داشت، آشکار نشده بودند. ساختارهای باورهای سیاستهای درونمرزی و برونمرزی طی یک دوره تقریباً بی‌مانند از دگرگونی بین‌المللی، کاملاً ثابت مانده بودند. بی‌گمان یک دلیل این ثبات آن است که هر دو رشته از باورها همچنان به گونه‌ای روالمندانه در ایدئولوژی و گرایشمندی ریشه دارند. اگر چه نشانه‌ای هم‌گویای آن است که در برخی از زمینه‌های توافق میان رهبران پندارساز - که برتری برای آزاد سازی و نه محدودسازی بازرگانی نمونه آشکاری از آن می‌باشد - یافت می‌شوند، ولی دیده شد که شکافهای ژرف گرایشمندی و ایدئولوژیکی نیز [در زمینه‌هایی دیگر] پا بر جا هستند. حتی موضوع بازرگانی بی‌تناقض نیست، زیرا مایهٔ اختلافهای ویژه‌ای میان رهبران پندار ساز و تودهٔ مردم شده‌اند، چون مردمان عادی پشتیبانی شدید خود را از سیاستهای حمایتگرایانه آشکار کرده‌اند. این شکافها شامل سویگیریهای کلی در زمینه سودمندیهای آزاد سازی بازرگانی و نیز موضوعهایی ویژه مانند پیمان نامه بازرگانی آزاد آمریکای شمالی (نفتا) می‌شوند.

دادگان بررسی شده، شکافهای گرایشمندی و ایدئولوژیکی میان رهبران پندار ساز را در بسیاری از موضوعهای درونمرزی آشکار می‌کنند. عدم توافق در موضوعهای سیاسی درونمرزی و برونمرزی بیشتر جنبه استثناء دارد و نه روال پیوسته سیاست آمریکا؛ در این چارچوب، دادگانی که در اینجا ارائه شد به سختی می‌تواند گویای جدایی از دوره‌های پیشتر باشد. آنچه که ممکن است تازگی داشته باشد آن است که شکافهای متقاطع ناشی از موضوعهای درونمرزی و بین‌المللی طی دو دهه پس از جنگ جهانی دوم راه را برای شکافهای تو در تو، که در جای خود دارای شالوده‌هایی ایدئولوژیکی و گرایشمند بود، باز کرد. پایان جنگ سرد هم کار اندکی در

زمینه دگرگونی این روند کرد. چنین می‌نماید که روند گفتمانهای سیاسی در پنج ساله نخست زمامداری کلینتون با دیدگاه دستلر - گلب - لیک در این زمینه سازگاری دارند. کاربرد این گرایشها از چشم انداز عادی هر فرد متفاوت می‌باشد. کسانی که از سیاستها و حزبهای آمریکا، به دلیل نداشتن وابستگی ایدئولوژیکی، انتقاد می‌کنند. بی‌گمان از این رهگذر خشنود می‌شوند؛ و در همین زمان کسانی که سودمندی را در یک سبک سیاسی بازده گراتر جستجو می‌کنند، و شکافهای تو در تو [متقاطع] را در این زمینه لازم می‌دانند، کمتر احتمال می‌رود که خرسند شوند.

یادداشتها

Berelson, Bernard R. Paul F. Lazarsfeld, and William N. McPhee. 1954. ***Voting: A Study of Opinion Formulation in a Presidential Campaign.*** Chicago: University of Chicago Press.

Campbell, Angus, Philip E. Converse, Warren E. Miller, and Donald E. Stokes. 1964. ***The American Voter***. New York: John Wiely.

Chittick, William O., Keith R. Billingsley, and Rich Travis. 1995. "A Three-Dimensional Model of American Foreign Policy Beliefs." ***International Studies Quarterly 39***: 313-31.

Converse, Philip E. 1964. "The Nature of Belief Systems in Mass Publics." In David E. Apter, ed., ***Ideology and Discontent***. New York: Free Press.

Destler, I.M., Leslie H. Gelb, and Anthony Lake. 1984. ***Our Own Worst Enemy***. New York: Simon and Schuster.

Hinckley, Ronald H. 1992. ***People, Polls, and Policy-Makers: American Public Opinion and National Security***. New York: Lexington Books.

Holsti, Ole R., 1996. ***Public Opinion and American Foreign Policy***. Ann Arbor: University of Michigan Press.

Holsti, Ole R., and James N. Rosenau. 1988. "The Domestic and Foreign Policy Beliefs of Amercian Leaders." ***Journal of Conflict Resolution*** 32: 248-94.

Holsti, Ole R., and James N. Rosenau. 1993. "The Structure of Foreign Policy Beliefs Among Amercian Opinion Leaders -- After the Cold War." ***Millennium*** 22: 235-78.

Key, V.O. Jr. 1961. ***Public Opinion and American Democracy***. New York: Knopf.

Kinder, Donald R. 1983. "Diversity and Complexity in American Public Opinion." In Ada W. Finifter, ed., ***Political Science: The State of the Discipline***. Washington: American

Political Science Association.

Kinder, Donald R., and David O. Sears. 1985. "Public Opinion and Political Action." In Elliott Aronson and Gardner Lindzey, eds., Handbook of Social Psychology, 3 rd ed. New York: Random House.

Murray, Shoon. 1996. ***Anchors Against Change: American Opinion Leaders' Beliefs After the Cold War***. Ann Arbor: University of Michigan Press.

Russett, Bruce M., and Elizabeth C. Hanson. 1975. ***Interest and Ideology: The Foreign Policy Beliefs and American Businessmen***. San Francisco: Freeman.

Schlesinger, Arthur Jr. 1995. "Back to the Womb?" ***Foreign Affairs*** 74 (Jully-August): 2-8.

Sniderman. Paul M. 1993. "The New Look in Public Opinion Research." In Ada W. Finifter, ed., ***Political Science: The State of the Discipline II***. Washington: American Political Science Association.

Sniderman, Paul M., and Philip E. Tetlock. 1986. "Interrelationship of Political Ideology and Public Opinion." In Margaret G. Hermann, ed., ***Political Psychology***. San Francisco: Jossey-Bass.

Wittkopf, Eugene R. 1990. ***Faces of Internationalism: Public Opinion and American Foreign Policy***. Durham, N.C.: Duke University Press.

Wittkopf, Eugene R. 1996. "What Americans Really Think About Foreign Policy." ***Washington Quarterly*** 19: 91-106.



پندار همگانی و سیاست برونمرزی: برداشت مشترک شهروندان

نوشتهٔ جان مولر

سیاست بین‌المللی در چند سال گذشته، چیزی همانند یک جنگ جهانی سوم را، البته بی‌خونریزی، فراروی خود داشته است. درکوته زمانی چشمگیر، تقریباً همه دشواریهای مهمی که میدانگاه بین‌المللی را در نیم سده به دام انداخته بود، به راه حل رسیدند. جنگ سرد خاموش شد، مسابقه جنگ‌افزاری آن زمان آرام گرفت، و دشواری نبود توافق درباره اروپای خاوری و تقسیم آلمان[1] فرجام یافت، و تهدید گسترش خواهانهٔ کمونیسم بین‌المللی به سادگی رنگ باخت. به دنبال این دگرگونی آرام، جهانیان پا به دوره‌ای فرانوین گذاشتند: اگر ما استانده‌های شناخته شده را به کار گیریم، کشورهای پیشگام، هم اکنون در پهنهٔ بین‌المللی زمینه ساز دشواریهای اندک و بی‌درنگ، و دشواریهای مهم و دراز مدت هستند - ولی هیچگونه دشواری یا تهدید بی‌درنگی را پدید نیاورده‌اند.

یادآوری: بیشتر پانویسها در این فرگرد نادیده گرفته شده‌اند.

۱. با شکست آلمان نازی و پایان جنگ جهانی دوم کشور آلمان به چهار بخش شد؛ سه بخش آن به کشورهای پیروز باختری رسید که از مجموعه آنها کشور آلمان باختری پدید آمد، و یک بخش به شوروی که کشور جمهوری دمکراتیک آلمان خاوری نامیده شد، این دوگانگی آلمان، با ناکامی بلوک شوروی در جنگ سرد که بیشتر ناشی از شکست اقتصادی و نیز ناخرسندی شهروندان اروپای خاوری و مرکزی از چیرگی روال کمونیستی بود، با فروریزی دیوار برلن، اندکی پیش از فروپاشی شوروی و بلوک کمونیستی، به یکپارچگی دو آلمان انجامید.م

برخی از دانشوران و نویسندگان روابط بین الملل،.... که زادهٔ ساخته‌ها و انگاره‌های آن دوره [جنگ سرد] بوده‌اند، کوشیده‌اند آنها را بازپردازی و با واقعیتهای رخ داده و امروزی سازگار و هماهنگ کنند. به هر روی به دلیل کوششهای ایشان، چنین می‌نماید که یک همرأیی روال پردازانه در میان کسانی که در واقع دست به‌کار ساخت و سازهای روابط بین الملل درکشورهای پیشگام هستند، پدید آمده باشد. این همرأیی بر نخستین آرمان خود یعنی توانگری اقتصادی از راه بازارهای باز و بازرگانی آزادتر (و نه از راه پدید آوری امپراتوری یا پیروزی در جنگ همانند روزگار گذشته) تأکید می‌ورزد؛ این روال‌پردازی زمینه را برای کشورهای کمتر پیشرفته فراهم می‌آورد تا بتوانند در این راستا با دیگران به کار و همکاری بپردازند؛ این روال جویای همکاری برای از میان برداشتن دشواریها در بخشهای دیگر جهان - البته اگر بتوان آنها را با هزینه‌ای پایین (به ویژه در زمینه جانی) انجام داد - می‌باشد، و نیز خواهان آن است که دشواریهایی راکه بسادگی از میان رفتنی نیستند، شناسایی و محدود سازد.

در این جهان نوین که جویندگان دارایی تهدیدناپذیر در آن چیرگی دارند، پندار همگانی نقش خود را در سیاست برونمرزی آمریکا بازی می‌کند، و مانند همیشه نقش مهمی را بازی خواهد کرد،...... ولی به یاد داشته باشید که در گذر زمان خرد همگانی آمریکائیان درباره موضوعهای کانونی سیاست برونمرزی اغلب کمابیش همبسته و خردمندانه بوده است - و حتی گاهی فراتر از آنچه که از سوی برگزیدگان کشور نما داده شده، بوده است.

دادگان گردآوری شدهٔ فراوانی درباره پندار همگانی درباره سیاست برونمرزی یافت می‌شود، که طرح برخی از آنها درگذر زمان به اندازه کافی سازگار و نمایانگر الگوهای اعتمادپذیر می‌باشند. البته اینگونه دادگان به خودی خود گویای تفسیرهای خود نمی‌باشند، ولی معنی آنها را می‌توان به دست آورد. بر پایه تحلیلگری گسترده این دادگان...... من در اینجا ده پیشنهاد را درباره پندار همگانی آمریکا ارائه می‌دهم که اثر مهمی برای کار آوری سیاست برونمرزی در این دوره نوین دارند.....

پیشنهاد ۱

دو حقیقت جنبه کانونی دارند: همگان نگرش اندکی به سازکارهای بین‌المللی دارند، و در این راستا کار چندانی نمی‌توان کرد؛ به هر روی این به معنی آن نیست که آمریکا انزواگرا شده یا می‌شود.

حتی در روزگاری که گمان می‌رود همواابستگی بین‌المللی روز بـه روز رو بـه افـزایش است، آمریکائیان اساساً بر موضوعهای درونمرزی تمرکز دارنـد. گـهگاه مـمکن است نگـرش آمریکائیان به سوی تهدیدهای مهم، و یا خـطرهای آشکـار مـعین و رنـج‌آور کـه حـتی جـان آمریکائیان را نیز در مخاطره انداخته باشد، کشانده شود. ولی همین که این گونه تهدیدها از میان رفته‌اند، همگان بار دیگر با شتابی چشمگیر به سوی نگرانیهای درونمرزی روی می‌آورده‌اند. در این زمینه کاملاً آشکار است و بایستی هم این حقیقت زندگی را بپذیریم کـه بـخش مـهمی از برگزیدگان بر این باور نیستند که چنین رویه‌ای بتواند روزی دگرگونی یابد.

بر پایه دادگان شصت سال گذشته تنها چند رویداد توانستند مـایه واگشت و انـحراف شایان نگرشگاه همگانی از موضوعهای درونمرزی شوند، که از این جمله هستند: جنگ جهانی دوم، جنگ کره، جنگ ویتنام، و بحرانهای معینی از جنگ سرد پیش از سال ۱۹۶۳. در این میان، بحران گروگانگیری در ایران در سالهای ۸۱-۱۹۷۹؛ شاید نگرانی از تجاوز شوروی به افغانستان؛ چشم انداز تیرهٔ احتمال جنگ هسته‌ای در سرآغاز تا میانهٔ دههٔ ۱۹۸۰؛ و جنگ خلیج فارس[۱] را نیز می‌توان از جمله اینگونه بحرانها به شمار آورد. شایسته است بگوییم کـه از زمـان یـورش تت[۲] در سال ۱۹۶۸ تا به امروز، حتی در میانهٔ جنگ خـلیج فـارس، نگـرانی‌های سـیاست

---

۱. منظور جنگ دوم خلیج فارس است که بـا اشـغال کـویت از سـوی عـراق آغـاز و بـا لشـکرکشی ائـتلافی از کشورهای باختری، روسیه، و برخی از کشورهای عربی خاورمیانه به رهبری آمریکا و شکست و بیرون راندن ارتش عراق از کویت پایان یافت.م

۲. یورش تت Tet Offensive. همانا تت یکی از جشنهای ملی ویتنامی‌ها می‌باشد، و در آن سال که اوج جنگ ویتنام بود، ویت کنگ به شماری از شهرهای مهم ویتنام جنوبی [پیشین] یورش برده و برای مدتی بر آنها چیره شد. در آن زمان ارتش آمریکا در ویتنام جنوبی درگیر در جنگی چریکی و فرسایشی بود.م

برونمرزی بر نگرشهای سیاست درونمرزی چیرگی نیافته‌اند.

کمابیش، این دادگان نمایانگر آن هستند که انزواگرایی شهروندان [آمریکایی] تازگی ندارد - این روال همانند همیشه گهگاه پذیرای درگیری در سازکار برونمرزی می‌شود. اینکه شهروندان آمریکایی علاقه خود را در گسیل لشکریان آمریکا برای پاسداری از جاهایی که دچار دشواری شده‌اند مانند بوسنی و هائیتی، محدود کرده‌اند، به معنی آن نیست که به انزواگرایی روی آورده‌اند. دست کم در سر آغاز [جنگ سرد]، آمریکائیان خواهان آن بوده‌اند که لشکریان خود را به کره و ویتنام فرستاده و کشته بدهند، زیرا بر این گمان بوده‌اند که کمونیسم یک تهدید بنیادین و جدی برای آمریکا بوده و نیاز به آن دارد در هر جایی که به پیشروی بپردازد، جلوی آن گرفته شود. ولی نمونه پرسی‌ها در آن زمان نشان می‌دهند که آمریکائیان علاقه اندکی در به خطر انداختن جان هم میهنان خود، تنها به دلیل کمک به شهروندان محاصره شدهٔ کره جنوبی و ویتنام جنوبی داشته‌اند. افزون بر این، پرسشهایی که از سوی نمونه پرسان طراحی شده بود تا مستقیماً به اندازه‌گیری انزواگرایی بپردازند، نشان می‌دهند که دگرگونی اندکی در دوره جنگ سرد [در این نگرشگاه آمریکائیان] پدید آمده است. به سخنی دیگر، در بیشتر دوره‌های زمانی همگان نگرش چندانی به چگونگی رویدادهای برونمرزی نداشته‌اند، ولی گمان می‌رود که این آمادگی را دارند زمانی که به دلیلی آشکار و روشن چنین الزامی پدید آید، آن را از اهمیت والا برخوردار کنند. این رویه نسبتاً در سالهای پیاپی، همچنان یکسان مانده است.

پیشنهاد ۲

همگان در زمینه ارزیابی موضوعهای برونمرزی یک حسابگری خردورزانه هزینه‌ها و سودمندی را به کار می‌گیرند، و به گونه‌ای منطقی در نگرش کلیدی خود به خطر انداختن جان آمریکائیان از اهمیت والا برخوردار می‌شود.

تحلیلگری پندار همگانی کلاً در صورتی که احساس کند دشمن نیرومند بوده و

بهرمندیهای زندگی ساز آمریکا را به مخاطره می‌اندازد، تلفات بسیار را پذیرا می‌شود. ولی اینکه آمریکائیان در راه پاسداری از یک جای کوچک، دور، همیشه درگیر گرفتاری، و تهدید ناکننده، کشته شوند، همیشه ناپذیرفتنی بوده است. همچنین به خطر انداختن جان آمریکائیان برای پیشبرد مردم سالاری هیچگاه پشتیبانی چندانی را پدید نیاورده است.

توده آمریکائیان پس از [یورش] پرل هاربر[1] هیچگونه دشواری در پذیرش الزامها و تلفات جانی در رویارویی با خطرهای برآمده از آلمان [نازی] و ژاپن نداشته‌اند. و پس از جنگ [جهانی دوم] کمونیسم بین‌المللی را همچون منبع تهدید پذیرا شده و گرایش به پشتیبانی از گامهای لشکری در برخورد با آن شدند. به هر روی، با بالاگرفتن جنگ کُره و نیز جنگ ویتنام در دوره جنگ سرد همگان یک باز ارزیابی پیوسته‌ای را در دیدگاه خود پدید آوردند، و دادگان این دوره آشکارا نمایانگر این باز ارزیابی می‌باشند، و این دگرگونی رو به فزایندگی گذاشت. این دادگان نمایانگر آن هستند که این ناخشنودی اساساً در نتیجه افزایش روز افزون تلفات آمریکا پدید آمد، و نه پخش برنامه‌های تلویزیونی در این باره، و در مورد ویتنام حتی اعتراض‌های ضد جنگ نیز اثرگذاری تلفات فزاینده را نداشت.

روال سیاسی جنگ خلیج فارس نیز از حسابگری همسانی برخوردا بود. بسیاری از آمریکائیان این دیدگاه جرج بوش را پذیرا شدند که فداکردن جان شماری از آمریکائیان - شاید یک تا دو هزار تن، یعنی بسیار پایین‌تر تلفات [آمریکا] در کره یا ویتنام - ارزش آن را دارد که تجاوز صدام حسین به کویت سرکوب شود. ولی دادگان نمونه پرسی نشان می‌دهد که پشتیبانی از این دیدگاه در صورتی که با تلفات فراوان روبرو می‌شد، به سرعت رو به کاهش می‌رفت.

در جایی که نگرانی همگان درباره جان آمریکائیان اغلب کم مایه به نظر می‌آید، ولی در

---

۱. پرل هاربر Pear Harber یک بندر آمریکایی واقع در جزیره Oahu هاوائی می‌باشد. در ۷ دسامبر ۱۹۴۱ نیروی دریایی ژاپن به این بندر و نیروی دریای آمریکا در آنجا یورش برد، و همین کار ژاپن آمریکا را وارد جنگ جهانی دوم کرد. آرمان این یورش درهم شکستن نیروی دریایی آمریکا در اقیانوس آرام بود. تا راه برای پیشبرد سیاست آن زمان ژاپن برای گشودن و کنترل سرزمینها و آبهای این بخش از جهان هموار شود.م

جاهایی هم مایه آن شده که بر پایه استانده‌هایی معین به گونه‌ای غیر منطقی پیامد سیاست مذکور دچار کاستی شود. درباره ویتنام، اساساً پندار همگانی تا آن زمانی از جنگ پشتیبانی کرد که هانوی[۱] زندانیان جنگی آمریکا را بازگرداند؛ پس از آن بار سنگین کاهش یافت، و نگرش همگانی از پشتیبانی از جنگ به سوی ناخشنودی از آن گرایش یافت. اگر چه ممکن است، کسانی خرد ادامه یک جنگ با تلفات چند هزار نفری را برای دستیابی به رهایی چند صد زندانی جنگی به پرسش گذارند، ولی دشوار است که درباره توان سیاسی این موضوع به گزافه گویی بپردازیم. در نمونه پرسی ماه مه ۱۹۷۱، شصت و هشت درصد آمریکائیان موافق با بیرون کشیدن نیروهای لشکری تا پایان سال، از ویتنام بودند. به هر روی، هنگامی که پرسیده شد اگر این بیرون کشیدن نیروها «مایهٔ تهدید [و نه حفظ] جان یا ایمنی زندانیان جنگی آمریکایی در ویتنام شمالی شود»، آن را باز هم تأیید میکنند، موضوع پشتیبانی از بیرون کشاندن نیروها به ۱۱ درصد کاهش یافت.

انگیزه و احساس [همگانی] درباره زندانیان جنگی موضوعی است که همیشه در سیاست مداخله‌های لشکری آمریکا تکرار شده است. این موضوع در گفتگوهای پر سر و صدا و دیر مدت آشتی در کره جنبه کانونی داشت، و نادیده‌انگاری سرنوشت زندانیان آمریکایی در باتان[۲] طی جنگ جهانی دوم احتمالاً مایه پدیداری انزجار از ژاپنی‌ها، همانند یورش به پرل هاربر شد. تصمیم صدام حسین به نمایش خیابانی خلبانهای گرفتار شده آمریکایی در تلویزیون در نخستین روزهای جنگ خلیج فارس از جملهٔ یکی از اشتباههای بزرگ وی بوده است. نگرانی درباره گروگانهایی که ایران در بحران ۸۱-۱۹۷۹ گرفته بود، و پس از آن موضوع سرنوشت چند گروگان آمریکایی ربوده شده در لبنان، یعنی نگرانی که به ایجاد رسوایی ایران -کانترا کمک کرد، نیز در همین چارچوب جای می‌گیرند.

از سویی دیگر، چنین می‌نماید که آمریکائیان درباره تلفات بیگانگان - از جمله

---

1. Hanoi پایتخت ویتنام [شمالی]

2 Bataan

شهروندان عادی دیگر کشورها - حساسیت ندارند. طی جنگ خلیج فارس، آمریکائیان دشمنی اندک نسبت به شهروندان عراق نمایان کردند. به هر روی،...... این دیدگاه مایه احساس همدردی با تلفات عراق نبود. پوشش گسترده [رسانه‌ها] در زمینه کشته‌های ناشی از بمباران هوایی یک پناهگاه شهروندان عادی شهر بغداد، هیچگونه اثری بر سویگیری سیاست بمباران آمریکا نداشت. همچنین، عکسهای «شاهراههای مرگ» و گزارشهای روزهای نخستین پایان جنگ درباره کشته شدن یکصد هزار سرباز عراقی در این جنگ (که البته شاید این رقم بسیار گزافه گویانه و ده برابر شده باشد) به ندرت بر احساس گروههایی که «پیروزی» را جشن گرفته و به رژه خیابانی پرداخته بودند، اثر گذاشت.

این ویژگیهای پایه‌ای پندار آمریکایی در پاسخ همگان به مداخله بین‌المللی در سومالی در ۹۳-۱۹۹۲ نیز نمایان شد. سیاست آمریکا در آن سرزمین، اگر چه ده‌ها و شاید هم صدها هزار جان خارجی را نجات داد، به دلیل اینکه شمار اندکی از آمریکائیان طی آن کشته شدند، «ناکامی» به شمار آورده شد. همانا، زمانی که از آمریکائیان پرسیده شد که آشتی در سومالی، ارزش فدا کردن جان چند آمریکایی را دارد، پاسخ نزدیک به صفر بود.

پیشنهاد ۳

برخورد همگان با ساخت و سازهای برونمرزی، بیشتر برآمده از آرمان محتوایی یک موضوع و نیز سویگیری سیاستگذاران مهم (از جمله مخالفان سیاسی) می‌باشد و نه از رسانه‌های همگانی.

رسانه‌ها چندان در ساخت و ساز دستور کار دست ندارند، و در مقام عرضه کنندگان اطلاعات، و همانند هر عرضه‌گر دیگری، به کار می‌افتند. اگر رسانه‌ها یک موضوع را بزرگ کنند، ممکن است برای زمانی کوتاه جلب نظر کنند، ولی هیچ تضمینی نیست که این روند «پا بر جا بماند». رسانه‌ها نیز مانند هر کار دیگری در گزینش موضوعها محدودیت داشته و ناگزیر به

پیروی از علاقه مشتریان خود هستند. در این چارچوب بسیار مهم، این رسانه‌ها نیستند که دستور کار را پدید می‌آورند، بلکه این را همگان انجام می‌دهند.

برای نمونه، نگرانی [آمریکائیان] درباره قحطی در اتیوپی در میانهٔ دههٔ ۱۹۸۰، اغلب کار رسانه‌ها به شمار آورده شده است، زیرا پس از آنکه این مسئله پوشش گسترده رسانه‌ای یافت، وارد دستور کار همگان شد. به هر روی بایستی گفت که، رسانه‌ها نخستین کسانی بودند که علاقه‌ای به پوشش این موضوع نداشتند، زیرا قحطی در آفریقا را همچون داستان «سگ مرد را گاز گرفت» به شمار می‌آوردند. سپس شبکه تلویزیونی ان بی‌سی تصمیم گرفت تا رأی همگانی را [در این باره] دریابد و یک برنامه را طی سه روز پیاپی در این زمینه پخش کرد، و این مایهٔ پاسخ گسترده همگان شد، و به دنبال آن ان بی سی پیامد گسترده بحران را پوشش داد و سپس تلویزیونها و رسانه‌های نوشتاری دیگر هم این موضوع را پی گرفتند. البته، می‌توان گفت که ان بی‌سی این موضوع را در دستور کار جای داد. ولی این شبکه همیشه از اینگونه برنامه‌های سه روزه دارد، از اینروی بایستی پرسید چرا این یکی توجه همگان را جلب کرده، و به آن پاسخ داده شد. از این روی، چنین می‌نماید که بگوییم ان بی‌سی این موضوع را - همراه با دیگر موضوعها - به نمایش گذاشت، و همگان این موضوع را از آنجا یافتند و آن را برگرفته و دنبال کردند.

پیشنهاد ۴

«اثر سی ان ان» با گزافه گویی گسترده روبرو شده است. [همچنین نگاه کنید به نوشتهٔ وارن استروئبل درباره اثر سی ان ان، که سپس در این بخش خواهد آمد. ویراستار]. اینکه گفته می‌شود تصویرهای تلویزیونی دستور کار و انگیزه روال سیاسی را در همگان پدید می‌آورند – که به اصطلاح اثر سی ان ان نام گرفته است – را به سختی می‌توان معتبر شمرد. این اثر معمولاً به معنی آن گرفته شده است که تصویرهای تلویزیونی می‌توانند مایه فزایندگی علاقه شوند که در غیر این صورت چنین علاقه‌ای نمود نخواهد یافت، و اینکه چنین علاقه پدید آمده‌ای می‌تواند

اثرهای مهمی بر روال سیاسی بگذارد. البته ممکن است گاهی چنین شود، ولی روی هم رفته اثر سی سی ان با گزافه گویی همراه شده، و چنین می‌نماید که برخی از تفسیرها در این زمینه بسیار به دور از حقیقت می‌باشند.

اساساً، باور کنندگان اثر سی ان ان چنین می‌پندارند که مردمان چنان بی‌مایه هستند که تنها زمانی واکنش نشان می‌دهند که چیزی را بر پردهٔ تلویزیون بیاورند. به هر روی، شایسته است بگوییم که آمریکائیان در واکنش به یورش پرل هاربر سرخورده و به سرعت بسیج شدند، و این ماهها پیش از آن بود که تصویری از این رویداد دیده باشند. موضوع دیگری که کمتر نمایان ولی مهمتر می‌باشد، همانا جنگ ویتنام است که بسیار مردم ناپسندتر از جنگ کُره بود؛ البته با دانستن اینکه تلفات همسانی داشتند، و برغم اینکه جنگ ویتنام یک «جنگ تلویزیونی» و جنگ کره جنگی بود که طی دوران کودکی این رسانه، به انجام رسید.

خرد متعارف درباره میزان اثر سی ان ان گویای پیروزی افسانه بر حقیقت [این موضوع] می‌باشد. سرانجام بایستی گفت، پس از اینکه ما سالها از سوی تصویرهای ترسناک در بوسنی بمباران شدیم، و امکان دارد این تصویرها زائد بر پندار برخی از سر دبیران و ستون نویسان روزنامه‌ها اثر گذاشته باشند، ولی روشن است که خواست همگانی اندکی در گسیل نیروهای آمریکایی به آنجا برای حل مسئله به میان آمد. همچنین تصویرهای اندوهبار و بیاد ماندنی آن مایه انگیزش درخواست گسترده همگانی برای انجام کاری [از سوی آمریکا] در رواندا یا هائیتی نشد. دلیل آن، بنابر آنچه که از دادگان به دست می‌آید، به سادگی آن است که: هر آنچه را با این تصویرها نشان دادند، همگان [در آمریکا] آنها را تهدیدی جدی به امنیت آمریکا شمار نیاوردند تا در هر کدام از این دو مورد، توجهی را برای به خطر انداختن جان آمریکائیان فراهم آورند........

پیشنهاد ۵

سیاست برونمرزی در داوری نسبت به کارکرد رئیس جمهور یا رقیبان انتخابات ریاست

جمهوری از اهمیت اندکی برخوردار است.

در دوران جنگ سرد، سیاست برونمرزی، اغلب در انتخابات ریاست جمهوری اهمیت می‌یافت، ولی در این دوره هم گرایش همگانی آمریکائیان در نادیده انگاری سیاست برونمرزی در انتخابات ملی بستگی به برخورد آزادانه همگان داشت. جرج بوش در مبارزه انتخاباتی سال ۱۹۹۲ با بهره‌گیری از موضوع کامیابی خود در جنگ خلیج فارس و اینکه رقیبش تجربه کافی در سیاست برونمرزی ندارد، پا به میدان نهاد، ولی در انتخابات با شکست روبرو شد. ارزیابی وی درباره ساماندهی به اقتصاد، طی چند روز پس از پایان جنگ [خلیج فارس] به سرعت افت کرد، زیرا همگان بار دیگر بر موضوعهای درونمرزی تمرکز کردند. و زمانی که کاندیدای ریاست جمهوری بیل کلینتون از راه اصلی خود پا بیرون نهاد و چند سخنرانی جدی درباره سیاست برونمرزی کرد، دریافت که توجه چندانی را در میان همگان به دست نیاورده است. همانگونه که مبارزه‌های انتخاباتی سال ۱۹۹۶ نشان داد، این پدیده احتمالاً همچنان پا بر جا خواهد ماند.

پیشنهاد ۶

برتری دهی به یک رئیس جمهور برای کامیابی در یک ماجراجویی خُرد سیاست برونمرزی جنبه حاشیه‌ای دارد؛ ولی ناکامی در چنین ماجراجویی مایه نابرتری بیش از اندازهٔ حاشیه‌ای می‌شود، که البته باز هم به دور از خُرد کنندگی می‌باشد، مگر آنکه ناکامی هزینه بسیار افزون و بالایی داشته باشد.

اگر جورج بوش دریافته بود که برتری انتخاباتی زودگذری در پیروزی چشمگیری مانند جنگ خلیج فارس نهفته است؛ بی‌گمان بایستی انتظار می‌داشت که دستیافت اندکتر و بسیار کم نویدتر در دوره بی‌توجهی کلان به سیاست برونمرزی هست. ماجراجویی اخیر آمریکا در هائیتی با خردمندانه‌ترین استانده‌ها [استانداردها] یک کامیابی به شمار می‌آید. با این همه، این کامیابی...... مایهٔ اعتبار اندکی برای بیل کلینتون شد - البته احتمال می‌رفت که این رویداد

شهرت ناآزمودگی او را در زمینه سیاست برونمرزی در برابر جمهوری خواهان در انتخابات [۱۹۹۶] بهبهود بخشد. چنین چیزی را می‌توان درباره پیروزیهای وی - که احتمالاً از اهمیت تاریخی برخوردارند - درباره پیمان نامه بازرگانی آزاد آمریکای شمالی و پیمان همگانی تعرفه و بازرگانی[1] - نیز عنوان کرد.

البته سر درگمی در ماجراجویهای حاشیه‌ای می‌تواند بر عکس از دیدگاه سیاسی آسیب آور باشد، به ویژه اگر در الگوی کار آوری نارسا جای داده شود، و در چنین وضعی حتی نیاز به بالا بودن هزینه آن نیز در میان نمی‌باشد. این ریشه گرفته از این حقیقت است که همگان نشان داده‌اند که خواهان دوری گزیدن از یک سویگیری بیش از اندازه یا دفاع‌ناپذیر، پس از جان باختن [شماری از] سربازان آمریکا [در یک ماجراجویی] می‌شوند: برای مثال مرگ هیجده سرباز آمریکایی در سومالی در ۱۹۹۳، مایه درخواست افزون برای بیرون آوردن لشکریان آمریکا، و نه انتقام جویی از آن سرخوردگی شد.

این رویداد کوچک و نیز خروج از لبنان پس از آنکه کامیون بمب‌گذاری شده، ۲۴۱ سرباز تفنگدار دریایی آمریکایی را در سال ۱۹۸۳ کشت، گویای آن هستند که زمانی که نیروی آشتیبان دچار مرگ‌های ناپذیرفتنی شود، می‌توان نیروی آشتیبان را بدون کمترین نگرشی به حفظ آبرو، بیرون آورد. چنانچه یک ماجراجویی از دیدگاه بهرمندیهای جدی آمریکا کم اهمیت به شمار آورده شود، هر رئیس جمهور آمریکا می‌تواند، درست به همین دلیل، بدون ترس از امکان اثرگذاری آن بر انتخابات، به آن ماجراجویی پایان دهد - اگر چه این کاری است که نمی‌توان چندان به آن افتخار کرد. از این روی مداخله‌های لشکری «وضعیت دشواری» را [در این راستا] پدید نمی‌آورند.

1. General Agreement on Tariffs and Trade

پیشنهاد ۷

چنانچه لشکریان آمریکا کشته ندهند می‌توانند در رویدادهای آشتیبانی، تقریباً به مدتی دراز با اندک خرده‌گیری از سوی همگان، ماندگار شوند؛ داشتن یک «راهبرد برون روی»،[1] یک «تعهد پایان دار»،[2] یا یک «زمان معین برای خروج»،[3] به جز برای قبولاندن مداخله در سر آغاز کار، اهمیت ندارد.

اگر چه گمان می‌رود که خواست سیاسی اکثریت در زمینه پایین بودن شدید تلفات در ماجراجوئیها از اهمیت اندکی برخوردار باشد، چنین می‌نماید که نگهداری نیروهای اشغالگر در یک جا، تا زمانی که کشته ندهند، چندان مسئله ساز نمی‌باشد. آمریکائیان پس از جنگ مرگبار در سومالی چند ماه دیگر در آنجا ماندند، و از آنجاکه هیچگونه تلفات دیگری به بار نیامد، توجه یا نگرانی چندانی ابراز نشد. همچنین اگر چه پشتیبانی ناکافی همگانی یا سیاسی در زمینه گسیل نیروی آمریکایی به هائیتی در میان بود، تقریباً هیچگونه اعتراضی درباره ماندگاری این نیرو به میان نیامد، زیرا این نیرو کشته نداد. و آمریکائیان استقرار صدها هزار نیروی آمریکایی را در اروپا، ژاپن، و کره جنوبی در دهه‌های پیاپی - که همانا به ندرت مورد توجه قرار می‌گیرند - تا به امروز تحمل کرده‌اند. اگر چنین نیروهایی کشته ندهند، مهم نیست که در مقدونیه[4] باشند یا کانزاس.[5]

از سویی دیگر، اگر نیروهای آمریکایی در زمانی که در مأموریت آشتیبانی هستند، دچار تلفات شوند، درخواستهایی برای بیرون کشیدن سریع چنین نیرویی به میان خواهند آمد، و این بدون توجه به «تاریخ معین» برای خروج نیروها است که از پیشتر تعیین می‌شود. از این روی برغم خواست برای دانستن تاریخ پایان ماموریت اینگونه نیروها، چنین می‌نماید که تنها «راهبرد بیرون روی» راستین همانا نرمش پذیری تاکتیکی است تا بتوان نیروها را بی‌درنگ در جایی که با

---

1. Exit strategy
2. Closed - end commitment
3. a time - certain for withdrawal
4. Macedonia
5. Kansas [یکی از ایالتهای آمریکایی می‌باشد]

ناهنجاری روبرو شوند، بیرون کشید.

پیشنهاد ۸

هر ماجراجویی که کم اهمیت برشمرده می‌شود، بهتر است که نه از راه یک تبلیغات گزافه گویانه آرایشی بین‌الملل گرایی، بلکه از راه کار اجتماعی بین‌المللی، که بتوان در صورتی که ناجور در آید، از آن دوری جست، عنوان شود.

بیشتر دشواریهای بین‌المللی سخت و گره خورده که سر خط گزارشها [ی رسانه‌های همگانی] می‌شوند، اگر با یکی از استانده‌های همگانی پسند بهرمندی ملی آمریکا همخوانی نداشته باشد - و گمان نرود که همگان دقیقاً چنین استانده‌هایی را خواستار باشند - انگیزه چندانی را در آمریکا پدید نمی‌آورند. همانا بسیاری از دشواریها، اساساً جنبه انساندوستانه -که به گفتهٔ مایکل مدلبام(۱) «کار اجتماعی» بین‌المللی نامیده شده‌اند[1] - دارند.

البته موضوع کار اجتماعی بین‌المللی از سوی آمریکا تازگی ندارد. گذشته از این، پشتیبانی کافی برای کار اجتماعی در خود کشور نیز به چشم می‌خورد. بهترین راه برای پذیراندن کارهای اجتماعی بین‌المللی، همان راهی است که در اینگونه کارها در خود این کشور به کار گرفته می‌شود - همانا یک تلاش نیکخواهانه در این زمینه، بایستی به گونه‌ای باشد که اگر آشکار شود بهره گیران از آن، ناسازگاری می‌کنند، بتوانیم به آن پایان دهیم، و نه اینکه آن را در یک پوشش نادرست بهرمندی راهبردین بسته‌بندی کنیم. برعکس، پرزیدنت کلینتون در سال ۱۹۹۵ گفت که، «اگر جنگ در بوسنی باز افروخته شود، زبانه‌های آن خواهند توانست گستره بزرگی را در بر بگیرند. در سال ۱۹۱۴، شلیک یک تیر در سارایوو(۲) مایه بر افروختن دو جنگ جهانی شد» - و به همان گونه که شماری از مفسران در این باره گفته‌اند، یک خط موازی تاریخی به گونه‌ای سرکش به چشم می‌خورد. به رغم ادعای کلینتون که گفته است یک جنگ تازه در بوسنی

1. Michael Mandelbaum 2. Sarajevo

«می‌تواند مایه سرطان [چنگار] به سراسر منطقه گسترش یابد»، ولی گمان می‌رود که اگر هر گونه «آتش افروزی» در بوسنی پدید آید، می‌توان آن را با کامیابی محدود کرد.[۱]

همانا سخنرانی پر شاخ و برگ می‌تواند نرمش پذیری سیاسی آینده را محدود سازد: اگر سرنوشت اروپا به راستی به سرزمین کوچک بوسنی گره خورده باشد (کلینتون: «اروپا نخواهد توانست با وجود یک کشمکش درنده خویانه که در دل آن به راه افتاده است، به یگانگی دست یابد»)، ناکامی در آن سرزمین فاجعه بار خواهد بود. به هر روی، خوشبختانه، چنین می‌نماید که انگیزه همگانی در چنین موضوعهایی بیش از خود رهبران [کشورها] حساسیت نشان می‌دهند. رونالد ریگان زمانی که ناویان را برای یاری رسانی به لبنان گسیل کرد، اعلام داشت که «در روزگار چالش هسته‌ای[۲] و هموابستگی اقتصادی، چنین کشمکشهایی تهدید برای همهٔ مردمان جهان، و نه تنها خود خاورمیانه، می‌باشد.» به هر روی، برغم این وانمود گری گزافه گویانه، همگان هیچگونه دشواری در پذیرش تصمیم واپسین ریگان درباره «بازگرداندن ناویان به دریا» - یعنی پس از آنکه ۲۴۱ تن از ایشان با یک کامیون بمب‌گذاری شده، کشته شدند - نداشتند.

مردمان آمریکا آشکارا نمی‌خواهند که وقت چندانی را صرف سرگرمی با موضوعهای سیاسی دولتی، به ویژه موضوعهای بین‌المللی، بکنند. ولی به هر روی در این راستا بالندگی یافته، و عموماً به همین گونه واکنش نشان می‌دهند. امکان دارد که سیاستگذاران گهگاه با نگرش به این حقیقت اساسی و مهم به خوبی دست به کار شوند.

پیشنهاد ۹

خطری که در مأموریتهای آشتیبانی نهفته می‌باشد، آن است که امکان دارد آمریکائیان را گروگان بگیرند، و این همان چیزی است که می‌تواند بناگاه و با بی‌تناسبی مخاطره‌های گمان شده

---

۱. البته در این زمینه استثناء نیز یافت می‌شود، زیرا دست کم یک زبانه آن به کوزوو آلبانی تبارهای مقدونیه هم کشانده شد، و این زبانه آتشین با همهٔ دخالتهای کشورهای اروپایی و ناتو، هنوز هم فروکش نکرده است.م

2. nuclear challenge

را بزرگ کند.

به دلیل اهمیت والایی که شهروندان آمریکایی به جان آمریکائیان می‌دهند، دیدگاه سیاسی در ماجراجوئیهای کم ارزش، همچنان با سنجهٔ خطر گروگانگیری ارزیابی می‌شوند. همان گونه که پیشتر گفته شد، امکان ندارد مأموریتهای آشتیبانی دچار فرو روی در منجلاب شوند، زیرا رئیس جمهور [آمریکا] می‌تواند بی‌درنگ نیروها را از یک موضع نامناسب با اندک هزینه سیاسی دراز مدت بیرون آورد. به هر روی، این نرمش پذیری می‌تواند در صورتی که شماری از نیروهای آمریکایی به گروگان گرفته شوند، به شدت دگرگونی یابد.

این دگرگونی را می‌توان در برخی از نمودهای رویداد سومالی یافت. در ناکامی اکتبر ۱۹۹۳، یک گروه سومالیایی یک سرباز آمریکایی را ربودند. نمونه پرسیها آشکارا نشان دادند که خواست همگان بر آن است که نیروهای آمریکایی بایستی تا رهایی آن سرباز در آنجا مانده و تنها پس از آزادی وی از آن سرزمین بیرون آیند. برخی از مخالفتها با جایگیری سربازان آمریکایی در بلندیهای گولان، میان اسرائیل و سوریه، تا اندازه‌ای از این نگرانی پدید آمده بود که مبادا ارتشیان آمریکایی از سوی سوریهای پشتیبان بنیادگرایان شیعه به گروگان گرفته شوند - و شاید هم کشته شوند، یعنی به سرنوشت سرهنگ ویلیام هیگینز[1] در سال ۱۹۸۹ دچار شوند. اگر چه ممکن است چنین نگرانیهایی دچار گزافه گویی شده، و یا گهگاه مایه فشار بر دستگاه سیاسی به دلیل‌هایی دیگر شوند، ولی به هیچ روی اینگونه نگرانی بی‌پایه نمی‌باشد.

پیشنهاد ۱۰

جنگ افزارهای هسته‌ای در دست کشورهای نامسئول و بیمآوران بین‌المللی همچنان مایه نگرانیهای پایدار می‌شوند.

در یک دوره رها از تهدیدهای گزیرناپذیر، نگرانیهای اندکی برای همگان در زمینه

1. Lt. Col. William Higgins

سیاست برونمرزی پدید می‌آیند. به هر روی، نمونه پرسیها نشان می‌دهد که گهگاه جنگ افزارهای هسته‌ای همچنان مایه نگرانی افسانه‌ای و پا بر جا بوده، و همین گونه نگرانی درباره جنگ افزارهای بیولوژیکی [زیستین] و شیمیایی در میان می‌باشد.

در جایی که آشکار نیست کشوری مانند کره شمالی، ایران، یا عراق با یک یا دو بمب هسته‌ای - در رویارویی با کشورهایی که هزاران بمب هسته‌ای دارند - چه می‌توانند بکنند، ولی هشدار و نگرانی درباره چنین احتمالی می‌تواند گهگاه به سطحی بالا برسد. در سال ۱۹۹۴، هشتاد و دو درصد (یعنی یک فزونی چشمگیر در برابر ۵۸ درصد چهار سال پیشتر) موضوع «جلوگیری از گسترش جنگ افزارهای هسته‌ای» را یک آرمان بسیار مهم سیاست برونمرزی به شمار آوردند - که این آرمان را در لیست شانزده موضوعی که عنوان شده بودند، در جای سوم نمایان می‌کرد...... ترس همگان از بیمآوران بین‌المللی نیز بسیار افزون می‌باشد. روی هم رفته، بیمآوران بین‌المللی سالانه شمار کمتری از آمریکائیان را در مقایسه با آذرخش، یا برخورد با گوزن، می‌کشند. ولی با اینکه از دیدگاه آماری بیمآوری چندان مهم نمی‌باشد، ولی مایه ترس و نگرانی بسیار بیش از اندازه اهمیت آماجگریهای آن می‌شود؛ این نگرانی تقریباً به همان اندازه نگرانی درباره گسترش جنگ افزارهای هسته در نمونه پرسی ۱۹۹۴، «تهدید وخیم» به شمار آورده شده است.

روی هم رفته گمان می‌رود که کینه ورزها و ناروها تنها کسانی هستند که در این زمینه خشنود می‌شوند: مهم نیست که به چه اندازه وضعیت بهبود یابد، زیرا به هر روی همیشه چیزی برای گله کردن یا نگرانی درباره آن یافت می‌شود. همین که یک مسئله حل شود، بی‌درنگ یک مسئله دیگر جای آن را می‌گیرد. از این روی، اکنون که امید به زندگی به سطحی افزایش یافته که زمان آن را می‌دهد که زود - باوری نیاکان خود را در یک سده پیشتر به آزمایش گذاریم، ما که نوادگان ایشان هستیم، نگران کمبود کلان بودجه، که اساساً برآمده از این حقیقت است که ما مردمان اکنون بیشتر از گذشته می‌توانیم زنده بمانیم، باشیم. البته بیشتر آمریکائیان بر این باور

هستند که در بیست سال گذشته، آلودگی هوا افزایش یافته و شمار سالخوردگانی که در تهیدستی بسر می‌برند رو به فزونی نهاده است، در جایی که بایستی گفت بر عکس آن درست می‌باشد [!]. همان گونه که رونالد ریگان دوست داشت که بگوید «وضع موجود»[1] واژهٔ «لاتین برای درهم ریختگی می‌باشد که ما در آن جای گرفته‌ایم»، و شایسته است بگوییم همیشه درهم ریختگیهایی در جایی برای بودن در آن یافت می‌شوند.

این پدیده کلی در زمینه‌ها و کارهای بین‌المللی نیز نمود دارد. هنگامی که یک مأموریت آشتیبانی به مردمان یوگسلاوی پیشین کمک می‌کند که جلوی همدیگر کُشی گرفته شود، پندار سازان بی‌درنگ بر آن می‌شوند خطایی بیابند، زیرا این نمی‌تواند ایشان را بر آن دارد که یکدیگر را نیز دوست بدارند. از این روی یک آموزهٔ اندیشه‌وری هست که به این خشنود است که بگوید دوره پس از جنگ سرد نیز درست به همان اندازهٔ دوره‌ای راکه پشت سر گذاشته‌ایم [یعنی دوره جنگ سرد] خطرناک می‌باشد، و شکیبایی در برابر بدکرداری دیگران پایین است. از این روی حتی در یک وضعیتی که آشتی چشمگیری پدید می‌آید، فاجعه اندیشان همیشه در سرمستی خود می‌آرمند. اگر چه احتمالهای یک جنگ هسته‌ای جهانی - یا همانا هر گونه جنگی میان کشورهای پیشرفته - به آن اندازه کاهش یافته است که حتی کمتر کسی هراسی راکه زمانی [بر جهان] سایه افکنده بود، به یاد می‌آورد، هر کس می‌تواند بر خطرهای زودگذری مانند ناامنی، نامطمئنی، نااستواری، و آنچه راکه زمانی یک وزیر خارجه اروپایی یعنی شادروان یوهان یورگن هولست[2] از نروژ «مخاطره‌ها و خطرهای نامشخص»[3] نامید، تمرکز کند. یا اینکه هر کس می‌تواند دورهٔ نوین را بی‌پروا با فراموش کردن گزینه‌های دشوار و دردناک جنگ سرد همچون آمیزه‌ای از «پیچیدگی» ژرف و یا حتی خطرناک به شمار آورد.....

به هر روی، آشکار است که هشدارها درباره نامطمئنی و پیچیدگی‌های پدیدار شده در زمینه دانش‌پردازی دانشگاهی و نیز دیپلماتهای برونمرزی بسیار نگران، مایهٔ زدودن نگرش به

1. Status quo
2. Johan Jorgen Holst
3. unspecified risks and dangers

کاستی‌هایی که بی‌نظمی را شدت می‌دهند و در رهیافت همگان در آمریکا در زمینه کردارهای بین‌المللی نیز به چشم می‌خورند، نمی‌شود. در دوره‌ای که رها از تهدیدهای گزیرناپذیر است، امکان این هست که همگان با علاقه‌مندی به تمرکز بر نگرانی از آینده و اثر آن بر موضوعهای تنگ اندیشانه، و نه موضوعهای برونمرزی، ادامه دهند - البته دست‌کم تا زمانی که دلیل خوبی پدید نیاید که همگان به گونه‌ای دیگر بیندیشند. با نگرش به این پیشینه کلاً نیک بینانهٔ [این کشور]، شاید چنین نگرشی چندان هم اندوهبار نباشد.

پانوشت

1. Michael Mandelbaum, "Foreign Policy as Social Work", ***Foreign Affaris*** (January / February 1996).



سیاست بستن پایگاههای لشکری

نوشتهٔ جنویو انتون و جف توماس

کنگره در زمانی به درازای بیش از دویست سال به بر پایی پایگاههای لشکری پرداخت. بیش دویست سال دیدگاههای لشکری به تعیین جای این پایگاهها کمک کرد. و بیش از دویست سال، دیدگاه پول آوری یک پایگاه لشکری - و سیاستی که از آن ریشه می‌گیرد - درست به آن اندازه به کار افتاد تا هر جایی را درون امپراتوری گسترده لشکری آمریکا ایمن کند.

یک سنت آمریکایی

پایگاههای لشکری از دیرباز آمریکا را شکل داده‌اند. نامهای آنها در تاریخ جای گرفته‌اند: بانکر هیل،[1] فورت سامتر،[2] پرل هاربر[3]. بیش از دو سده، این پایگاهها همراه با صدها پایگاه دیگر که نامهای آنها کمتر آشنا هستند - مانند هوپ اند دیس اپوینتمنت،[4] رنجر انـد تونتو،[5] اُرد اند هیچپاکساسا[6] - آمریکا را همچون دژمندترین کشور جهان کرد. این پایگاهها در سر راه خود به صدها شهر - بزرگ و کوچک - جان دمیدند. سرزمینهای خاموشی - مانند

---

1. Bunker Hill
2. Fort Sumter
3. Pearl Harbor
4. Hope and Disappointment [معنی فارسی آن: «امید و سرخوردگی» می‌باشد]
5. Ranger and tonto
6. Ord and Hitchepuckesassa

مینوت، داکوتای شمالی؛[1] مانتین هوم، آیداهو؛[2] جانکشن سیتی، کانزاس؛[3] و کلورادو اسپرینگز[4] - ممکن بود به جای شکوفایی در اثر کارها و حقوقهای ارتشی، در سده بیستم چرت بزنند.

هیچکس نمی‌خواهد که این مایهٔ پر درآمد را از میان بردارد. بی‌گمان هیچیک از نمایندگان کنگره نمی‌خواهد که رأی دهندگان را از راه بیرون بردن [پایگاه]، هزاران همسایهٔ کرایه دهنده و فروشنده خوراکیجات را بیکار کند. نماینده دان دلومز[5] (از حزب دمکرات، کالیفرنیا)، که مخالف ساخت دستگاههای جنگ‌افزاری نوین می‌باشد، هنگامی که طی...... یک رشته کاهشهای [پایگاههای لشکری] در سال ۱۹۹۳ شنید که پایگاههای دریایی در بی‌اریا[6] واقع در حوزه انتخاباتی وی در برنامه بر چیدن جای گرفته است، به شدت خشمگین شد. نمایندهٔ جمهوری خواه جوئل هفلی[7] از کلرادو اسپرینگز، کلورادو، که خود ادعا می‌کند آشتی جو می‌باشد، در سال ۱۹۹۵ سخت کوشید تا پایگاه فورت کارسون[8] را بر پا نگهدارد.

همانا بستن پایگاههای لشکری بخشی از سنت [آمریکایی] می‌باشد. دژهای افسانه‌ای کنار اقیانوس اطلس - مونروئه، مک هنری،[9] سامتر - سرانجام متروک شدند. بیشتر لشکرگاههای مرزی ارتش به سبزه زار [میانی آمریکا] بازگشتند. پیوسته پایگاههایی بسته می‌شدند تا اینکه جنگ جهانی دوم آغاز شد، و همین که این جنگ هم به پایان رسید جایگاههای لشکری ناتمام نیز رها شدند. بار دیگر صدها پایگاه پس از جنگهای کره و ویتنام بسته شدند.

هم اکنون، این روند سنتی بار دیگر به کار افتاده است، و این روند در نتیجه نیاز به پایین آوردن کمبود بودجه دولت فدرال و نیز به دلیل پایان جنگ سرد به میان آمده است. از آنجایی که

1. Minat, North Dakota
2. Mountain Home, Idaho
3. Junction City, Kansas
4. Colorado Springs
5. Don Dellums
6. Bay Area
7. Joel Hefley
8. Fort Carson
9. McHenry

ارتش کوچکتر، سریع‌تر، و بیشتر بر پایهٔ پیاده شدن و ضربه سریع در هر نقطه از جهان، استوار می‌شود، نیاز به هزینه کمتر برای پایگاهها و آموزش بیشتر لشکریان و کار آوری هواپیما، کشتی‌ها، و تانکها می‌باشد. در میانه دهه ۱۹۸۰، پایگاههای لشکری درونمرزی بیش از ۱/۴ میلیون سرباز و نزدیک به یک میلیون شهروند عادی را به کار گرفته بودند، که در نتیجه سالانه ۶۰ میلیارد دلار وارد اقتصاد شهرها در سراسر کشور می‌کردند. و در زمانی که دیگر یک مدرک دانشگاهی تضمین کننده یک کار ثابت نیست، یک پایگاه لشکری مایهٔ خوبی برای رونق استخدام کنندگانی که در همسایگی آنهای جای دارند می‌باشد - و این چیزی است که ارزش جنگیدن [برای نگهداری آن را] دارد.

هنوز هم و روال فرمانروا همان ارزشمندی **جای** پایگاه می‌باشد.

هیچکس به درستی نمی‌داند ژان ریبو[1] و اکتشافگران گروه فرانسوی وی در ماه مه ۱۵۶۲ برای پیاده شدن، در چه جایی لنگر انداختند. این گروه در یک جزیره در همسایگی آنچه را که جهان نو نامیدند [پیاده شدند]، شماری درخت را بریدند و خاکبرداری کردند تا نخستین دژ مستعمراتی را بسازند. و آن را دژ شارل[2] نامیدند؛ یعنی به نام پادشاه خودشان. ولی دیواره‌های این دژ نمی‌توانست استعمارگران را در برابر گرسنگی محافظت کند، و دیری نپائید که آن را رها کردند. امروزه، در همان جزیره، سربازان نوپا از سراسر خاور آمریکا نخستین آموزش لشکری خود را استخدامگاه ناویان در جزیره پاریس[3] درکارولینای جنوی می‌بینند.

از آنجائی که شمار پایگاههای لشکری آمریکا در دو سدهٔ گذشته رو به افزایش و یا کاهش نهاده است، یک حقیقت پیوسته ثابت مانده است: موقعیت راهبردین [هر پایگاه] مهمترین موضوع در تصمیم‌گیری تعیین جای یک پایگاه می‌باشد. برخی از این تصمیمهایی که مدتها پیش گرفته شده‌اند، هنوز هم احساس می‌شوند. ارتش افسران را به جایی می‌فرستد که زمانی مستعمره نشین‌های شورشی برای نادیده انگاری کنترل بریتانیا، دژی در آن - یعنی در درهٔ

1. Jean Ribaut
2. Charles Fort
3. Parris Island Marine Corps Recruit Depot

رودخانه هودسون[۱] - ساخته بودند، و امروزه وست پونت[۲] نامیده می‌شود. نورفولک، ویرجینا،[۳] یعنی دروازهٔ هستی بخش خلیج چسپیک[۴]، از زمانی که ناوگانی پدید آمده، پایگاه دریایی بوده است. لشکر نخست پیادهٔ ارتش در فورت ریلی، کانزاس،[۵] که [بیش از ۱۴۰] سال پیش برای کمک به امنیت مرزها ساخته شده بود، زندگی و آموزش می‌یابد. از نخستین روزهای هوانوردی، ارتش هواپیماهای خود را در سندیاگو، نورث آیلند،[۶] به پرواز در آورده است، یعنی جایی که هوا همیشه برای پرواز بسیار خوب است. زمین خوب، بندرگاه ژرف، آسمان پاک - همگی برخی از دلیلهایی هستند که در ساخت پایگاه لشکری اثر گذار می‌باشند.

ولی دلیلهایی دیگری هم در میان هستند که گویای آن می‌باشند چرا ما شمار بسیاری پایگاه داریم:

- موضوع ترس: دژها پس از جنگ ۱۸۱۲، یعنی زمانی که شهر واشنگتن به آتش کشانیده شد و کنگره دریافت که پدافندگاههای کرانه‌ای کم توان،نیاز به بازویی نیرومندتر دارند.
- موضوع پیشرفت سرزمینی: از دیدبانیهای خط سنگرگاهی ارتش که از مینسوتا[۷] تا تکزاس[۸] ادامه می‌یافت، دژهای نوینی پنجه وار در راستای ارگون[۹] و سنتافه[۱۰] در دهه‌های ۱۸۴۰ و ۱۸۵۰ بر پا شدند.
- موضوع بازرگانی: در آستانهٔ سده [بیستم]، بهرمندیهای آمریکا به سراسر منطقه اقیانوس آرام گسترش یافت. بازرگانان یانکی[۱۱] به جستجوی جایگاهی در کنار بنیادکده‌های بازرگانی کشورهای اروپایی [در سراسر جهان] بر آمدند، و در نتیجه سرانجام پایگاههایی در هاوایی و جایگاههایی نیز در سراسر جهان پدید آورده شدند.

1. Hudson River
2. West Point
3. Norfolk, Virginia
4. Chesapeake Bay
5. Fast Riley
6. San Diego, North Island
7. Minnesota
8. Texas
9. Oregon
10. Santa Fe
11. Yankee Traders

● و البته موضوع جنگ: در سال ۱۹۱۷ آمریکا دارای ارتشی ۲۰۰/۰۰۰ نفری بود. ظرف هیجده ماه درگیری در جنگ جهانی نخست، شمار لشکریان به ۲/۶ میلیون رسید. جنگ در اروپا ارتش را بر آن داشت که تقریباً یکشبه سی و دو جایگاه آموزشی پدید آورد. پیش از جنگ، آمریکا دارای شش پایگاه کوچک آزمایشی هوایی بود، که شمار آن تا سال ۱۹۱۸ به بیش از چهل و چهار رسید. نیروی دریای نیز بیست و پنج ایستگاه هوا - دریا پدید آورد.

آمریکا نشان داد که می‌تواند ماشین جنگی سهمگینی را به کار اندازد. ولی یک حقیقت مهم در میان همهٔ این ساخت و سازها گم شده بود، که...... اخیراً.... [نمود یافت، یعنی]کاهش نیروها: آمریکا در بیشتر دوران تاریخ خود گرایش افزونتری نسبت به بستن پایگاهها در برابر باز کردن آنها نشان داده است.

در پایان جنگ استقلال، کشور آمریکای نوپا، به نخستین وزیر خود هنری ناکس[1] تنها ۷۱۸ سرباز داد تا سرزمین گسترده خود را نگهبانی کند. آمریکا که ناچار به جنگ در رویارویی با بریتانیا در خاک خود بود، دژهایی استوار در کرانه دریا پدید آورد - ولی پس از آنکه خروشهای ملی گرایانه فروکش کردند و گرایش به سوی سرزمینهای باختری پدید آمد، شمار لشکریان خود را پنجاه درصد کاهش داد. ارتش با برخورداری کشور از مرزهایی معین، جایگاههای لشکری پراکنده را بسته و به تمرکز نیروهای خود در جایگاههای بر جا مانده پرداخت. ارتش آمریکا پس از جنگ جهانی نخست شمار نیروی انسانی خود را سه بار کاهش داد تا تقریباً به سطح پیش جنگ رسید. برنامه‌های پیش از جنگ در زمینه ادامه گسترش نیروی دریایی، کنارگذاشته شدند. تا سال ۱۹۳۹ تنها دوازده پایگاه هوایی بر جای مانده بودند. گفتهٔ جرج واشنگتن[2] - برای تأمین آشتی، بایستی آماده جنگ بود[3] - باز هم کاملاً به فراموشی سپرده نشده بود.

این روند با آغاز جنگ جهانی دوم دگرگون شد. یورش به پرل هاربر، برای نخستین بار

1. Henry Knox
2. George Washington [نخستین رئیس جمهور آمریکا]
3. To assure peace, prepare for war

آمریکا را بر آن داشت که احساس کند نیاز به یک ارتش بزرگ همیشگی دارد - چه در زمان جنگ و حتی در زمان آشتی. ارتش دست به کار شد و شمار جایگاههای آموزش لشکری خود را به دو برابر شماری که طی جنگ جهانی نخست داشت، رسانید...... شمار جایگاههای نیروی هوایی تقریباً به ۱۵۰۰ افزایش یافتند، که این جایگاهها شامل ایستگاه پرتونمایی پایگاههای هوایی و هتلهای کرایه‌ای [برای کارکنان خود] می‌شد. پایگاههای هوایی در آلاسکا،[1] واشنگتن، و کالیفرنیا[2] ساخته شدند.

آمریکا در پایان جنگ ابرتوان شد. نیروهای آمریکایی که پیش از جنگ جهانی دوم به نیم میلیون تن می‌رسیدند، پس از جنگ دارای ۱/۵ میلیون نیروی زمینی، دریایی و هوایی شده بودند. این نیروها نیاز به کار و زندگی در جایی داشتند. ولی در دوران جنگ‌افزار هسته‌ای، چندان مهم نبود که در کجا. دریا سالار بازنشسته یوجین کرول[3] فرمانده پیشین نیروهای آمریکایی در اروپا و خاورمیانه [در این زمینه] گفته است: «در هر جایی که باشید، آسیب‌پذیر هستید». کار به آنجا رسید که تا سال ۱۹۶۰ هواپیماهای غول پیکر بمب افکن ب - ۵۲ در دور دست، و در جاهایی مانند گراند فورکس در داکوتای شمالی،[4] و گوین، میشیگان[5] پیوسته در آماده باش بودند. این پایگاهها نه تنها هدفهایی دور دست بودند، بلکه از چنان موقعیتی برخوردار بودند که بتوانند از راه قطب شمال خود را به خاک شوروی برسانند. در اوج جنگ سرد، فرماندهی هوایی راهبردین[6] بزرگترین بخش نیروی هوایی به شمار آمده، و دارای چهل و شش پایگاه کار آور درونمرزی از [ایالت] مین[7] تاگوام[8] بود. در زمانی که کمیته بستن و همآوری پایگاه دفاعی کار خود را [در ۱۹۹۵] به پایان رسانید، تنها چهارده پایگاه بر جای ماندند.

---

1. Alaska
2. California
3. Retired Admiral Eugene Carroll
4. Grand Forks, North Dakota
5. Gwynn, Michigan
6. Maine [یکی از ایالتهای کوچک در خاور آمریکا]
7. Guam [واقع در اقیانوس آرام]
8. Defense Base Closure and Realignment Commission (BRAC)

روی هم رفته نیروی هوایی یازده سپر از بیست و چهار سپر خود راکه در سال ۱۹۹۰ دارا بود، از میان برداشت. نیروی زمینی هیجده سپاه خود را به ده کاهش داد؛ نیروی دریایی ۵۴۶ کشتی رزمی خود را به ۳۴۶ کاهش داد. بیشتر نیروها در خاک آمریکا جای داده شده، و آمادگی یافته‌اند که به سرعت به جاهایی که آشفته شده‌اند، گسیل شوند. آیا این گویای آن است که هواپیماها و تانکها به کرانه‌ها [ی سرزمین آمریکا] برده خواهند شد؟ یا اینکه در پایگاههای بزرگ درون – سرزمینی که گستره کافی برای تمرین دارند، بر جای خواهند ماند؟..... با نگرش به اینکه کمیسیون بستن پایگاه دستور داده است که ارتش پایگاههایی راکه به خوبی کامل نیستند، در چارچوب کاهش بودجه، رها کند، ولی دریافته است که در این زمینه نیز به ارزشگذاریهای جا افتاده گذشته روی آورده و برندگان و بازندگان [یعنی پایگاههایی باز مانده، و پایگاههایی که بایستی بسته شوند] را از همدیگر جدا کند. ۴۳۲ سال پس از اکتشافگر فرانسوی ژان ریبو، که نگران زمانی بود که به کرانه کارولینای جنوبی برسد: یعنی زمین خوب، آسمان پاک، و بندرگاه ژرف؛ ما نیز همان نگرش را داریم.

پایگاههای لشکری و سیاست، دست به دست یکدیگر

تعیین جای پایگاههای لشکری همیشه بر مسئله پول و راهبرد استوار بوده است. نخستین دژهای مستعمره نشینی از کشتی‌های بازرگانی نگهبانی می‌کردند. سپس جایگیری آنها چندان به دور از جایگاههای بازرگانی پوست جانوران نبود. نیروی دریایی جوان آمریکا در دریاها گشت میزد، به پیگرد دزدان دریایی می‌پرداخت، کشتی‌های بازرگانی را همراهی می‌کرد، و با برخورداری کشتی‌ها از توپ راه بازرگانی با ژاپن راگشود. سربازان راه را برای بازرگانی گشودند. پرزیدنت جفرسون(۱) افسران پیشین لوئیس(۲) و کلارک(۳) را برای نقشه برداری شمال باختری

1. President Jefferson
2. Lewis
3. Clark

گسیل داشت، و سپس سروان جان فرمونت[1] را برای بررسی کوههای راکی[2] فرستاد. سربازان به کندن آبراهه‌ها، درست کردن جاده‌ها، پشتیبانی از کارکنان راه آهن، و پدید آوری کارخانه‌های چوب بری و کارگاههای آهنگری برون از پایگاه خود پرداختند.

هنگامی که پولی به میان می‌آمد، سیاست به درستی پشت آن جای گرفته بود. پس از پدید آوری نیروی دریایی در سال ۱۷۹۴، ناکس، وزیر جنگ چنین اندیشید که «به جا و خردمندانه است که بخش متناسبی از..... بهره گیریها، تا آنجایی که امکان داشته باشد به آن جاهایی از ایالتها داده شود که بیشترین پشتیبانی را ارائه می‌کنند.» ناکس ناوسراهایی در شش شهری که از قانون نیروی دریایی پشتیبانی کرده بودند، ساخت تا شش ناوجنگی نخست [کشور] را بسازد. ناوسرای فیلادلفیا[3] مدتها پیش از آنکه کنگره دستور ساخت کشتی‌های نو هر کدام با «نه کمتر از ۷۴ توپ» را صادر کند، آماده بهره برداری شده بود. این همچون نوشتن یک چک سفید بود، و نیروی دریایی بیشترین آن را به فیلادلفیا داد. کنگره به مدت ۱۵ سالی که نیروی دریایی کاری چندانی در آن ناوسرا نکرد و به ساخت بزرگترین کشتی توپدار جهان پرداخت - یعنی کشتی که به ندرت دریانوردی کرد و هرگز به کار رزم گرفته نشد - چشم بر هم گذاشت.

فزونرویهای روزی - رسانی مایه دستپاچگی‌های گهگاه، و نیز مایهٔ اشتهای فراوان جامعه‌های محلی برای برپایی پایگاه لشکری [در محل خود به دلیل پول آوری برای اقتصاد محلی] می‌شوند. و این را ارتش دیر زمانی است که می‌داند. هنگامی که در سال ۱۹۱۵ ارتش جویایی جایی بود که نخستین پایگاه هوایی مهم خود را بسازد. تنها کاری که کرد آن بود که این موضوع را به آگاهی اتاقهای بازرگانی محلی رسانید و منتظر پیشنهادها شد. بسیاری از بازرگانان همپتون، ویرجینیا[4] این فرصت را قاپیدند، هزاران آر زمین را پیشنهاد و قول دادند که برای آن راه آهن کشیده و آب لازم را در دسترس بگذارند. از آن زمان همپتون بهرمند و شکوفا شده است.

1. Lieutenant John Fremont
2. Rocky Mountains
3. Philadelphia
4. Hampton, Virginia

هم اکنون پایگاه هوایی لنگلی[1] بیش از یازده هزار تن را در استخدام داشته و سالانه ۳۵۸ میلیون دلار حقوق [به کارکنان] پرداخت می‌کند.

زمین در برابر کار یک داد و ستد دیرپای بوده است، که مایه و انگیزهٔ اصلی جایگیری یک پایگاه لشکری شده است. اقتصاد جهانگردی کلورادو اسپرینگ در دورهٔ رکود بزرگ [اقتصادی] آسیب دید، و برای جبران آن به درخواست ارتش پاسخ گفته و در سال ۱۹۴۱ به ارتش جای داد: برای رهایی [از نارسایی] اقتصادی. این یکی زمینی داشت. و ارتش می‌توانست کار و پول لازم را فراهم آورد. گفتگو آغاز شد. این شهر ۵۵۳۳ آر زمین چراگاهی دره چیین را خریداری و همراه با گاز طبیعی، آب، و برق به ارتش پیشنهاد کرد. هئیت نمایندگان کلرادو در کنگره و دستیار وزیر کشور -که خود کلرادویی بود- به تلاش در واشنگتن پرداختند. چارلز تات[2] از گروه سازهای بادی ارتش در مهمانسرای خود به نام برادمور[3] میزبانی و پذیرایی کرد. بازی گلف در دوره پیش از ممنوعیت نوشابه‌های الکلی کمیاب و عالی بود. البته ارتش تنها این نمودگریها را نستود. ارتش انتظار اینگونه چیزها را داشت. از این روی پس از آن افسران فورت کارسون[4] درباره تاریخ این پایگاه نوشتند: «ساخت یک جایگاه لشکری بایستی مورد استقبال باشد - مورد استقبال است به آن اندازه که جامعه درخواست کننده می‌باید دلیلهای بی‌شماری را ارائه دهد که چرا بایستی در کنار آن و نه در جای دیگر ساخته شود. افزوده بر این، آن جامعه بایستی نه تنها خاک آن راکه در آینده سربازان بر آن زندگی کرده و آموزش خواهند یافت تضمین کند، بلکه آب، برق و سوخت، و دیگر نیازمندیهای آن نیز تعهد کند.»

بازبینی پایانی ارتش از کلرادو اسپرینگ هنوز چندان به سر نیامده بود که یورش به پرل هاربر آمریکا را به جنگ جهانی دوم کشانید. و در نتیجه ارتش بی‌درنگ و بیشتر از روی ناچاری و گزینشی، ساخت پایگاهها را در کلرادو اسپرینگ و ۲۲ شهر دیگر تأیید کرد.

پس از جنگ شمار لشکریان در کمپ کارسون به شدت کاهش یافت و گهگاه تا سال

---

1. Langley Air Force Base
2. Charles Tutt
3. Broadmoor hotel
4. Fort Carson

۱۹۷۰ که باز سازماندهیهای پیوسته ارتش آغاز شدند، بالا و پایین می‌رفت. و در این سال بود که لشکر چهارم پیاده آمد. نامطمئنی در بهای آشتی بود. پائولو کولتا،[۱] یکی از تاریخ نگاران بازنشسته دانشگاه نیروی دریایی گفته است: «در زمان جنگ، کنگره تنها به نیروهای سه گانه می‌گوید چه اندازه [پول] نیاز دارند، و سپس درب کیسه را شل می‌کند. هنگامی که جنگ به پایان رسد، و زمان بازگشت [ارتش به پایگاهها] شود، زمان آغاز دشواریها فرا می‌رسد.» یعنی در این زمان کمک می‌شود که دوستانی همچون مندل ریورز[۲] داشت.

طی دوره تصدی ریورز (۱۹۴۱ تا ۱۹۷۰) از چارلز تون، کارلینای جنوبی در کمیته نیروهای سه گانه ارتش در مجلس نمایندگان، شهر وی به صورت یک پایگاه مهم ناوگان اقیانوس اطلس در آمد که چند اسکادران ناوشکن و زیر دریایی هسته‌ای را در خود جای می‌داد. به پایگاه مزبور، کانونهای آموزش زیر دریایی و نگهداری آن، یک بیمارستان، انبارهای جنگ‌افزار و مهمات، و یک کانون رزمی مین نیز افزوده شد. یک انبار ارتش، پایگاه هوایی، پایگاه هوا - دریا، جایگاه استخدام ناویان، ایستگاه نگهبانی کرانه‌ای و یک بیمارستان برای ارتشیان کهنه کار گشوده شدند. هیچگاه شعار انتخاباتی راستین‌تر از «ریورز دلیورز»[۳] نبود. یکبار یکی از همکارانش به وی گفت: تو هر چیز دیگری را در ناحیه انتخاباتی خودت جای می‌دهی، مندل، این روال رو به فروریزی است».

و این پیش از زمانی بود که رئیس کمیته مذکور شود. پس از آنکه به ریاست آن کمیته رسید، سهم چارلزتون از بودجه ساخت و ساز نیروی دریایی بیش از دو برابر شد. درست طی دو سال از شش سال ریاست وی بر کمیته مذکور، آن پایگاه به اندازه پول ساختمانی در ده سال پیشتر - یعنی پیش ریاست وی - دریافت کرد. ریورز در سال ۱۹۶۹ گفت: «آنچه که مردمان حوزه من می‌خواهند رفاه است. کار می‌خواهند. پول می‌خواهند. و اینها همان چیزهایی هستند که برایشان فراهم آورده‌ام.» ریورز تنها بخشی از سنت‌های دیرینه دخالت کنگره در جای دهی

1. Paolo Coletta
2. Mendel Rivers
3. Rivers Delivers

پایگاههای لشکری بوده است. نماینده کنگره فلیکس هربرت[۱] از نیواولینز[۲]، پرزیدنت کندی[۳] را تشویق کرد که وزیر دفاع خود رابرت مک نامارا[۴] را وادارد که دفتر مرکزی بخش هشتم نیروی دریایی را در شهر حوزه وی نگهدارد. سناتور هنری جکسون[۵] از واشنگتن در سال ۱۹۷۲ به تسریع تولید زیردریایی نوین تریدنت[۶] رای داد. در سال ۱۹۷۳ نیروی دریایی اعلام کرد که زیردریایی تریدنت در پایگاه بنگور، واشنگتن[۷] جای خواهد گرفت. ارتش پیوسته کوشیده بود که دژ دی.ای. راسل[۸] در چیین، وایومینگ[۹] که پایگاههای مرزی بوده است، ببندد. ولی از آنجایی که ریاست کمیته فراگردهای لشکری در سنا به عهده فرانسیس ئی. وارن[۱۰] از وایومینگ بود، از این خواست جلوگیری شد. هم اکنون نام وی آذین بخش این پایگاه می‌باشد.

آیا دلیلی هست که سیاستمداران، در این مدت دراز، چنین خواستار سایه افکنی در این زمینه بوده باشند: شهروندان حوزه‌های انتخاباتی ایشان، دهه‌ها پس از جنگ جهانی دوم به شدت به این پایگاهها وابستگی یافته بودند. اقتصاددان گرگ بیسچاک[۱۱] گفته است: «رشد بالای بودجه ارتش، میلیاردها دلار را به گونه‌ای بی‌پیشینه وارد اقتصادهای محلی می‌کند.» نامبرده مدیر اجرایی کمیسیون ملی برای دگرسانی اقتصادی[۱۲] است که خواهان هزینه کردن دلارهای لشکری در زمینه‌های دیگر می‌باشد. پنتاگون با کمک و تمایل کنگره برای پراکنش ثروت، سرانجام راه را برای گشودن دستگاههای لشکری در هر پنجاه ایالت [آمریکا] هموار کرد، و این برنامه‌ای بسیار کلان برای پدید آوری کار از سوی دولت فدرال است که رأی دهندگان خواهان پشتیبانی از آن هستند.

1. Felix Herbert
2. New Orleans
3. Presidnet John F. Kennedy
4. Robert McNamara
5. Seratar Henry Jackson
6. Trident submarine
7. Bangor, Washington
8. Fort D. A. Russell
9. Wyoming
10. Francis E. Warren
11. Greg Bischak
12. National Commission for Economic Conversion

در آغاز شهرهای [کوچک] لشکرگاهی چنین پولهایی را جایزه می‌انگاشتند. ولی زمانی که شکوفایی اقتصادی پس از جنگ در دهه‌های ۱۹۵۰ و ۱۹۶۰ فروکش کرد، اینگونه پولها همچون نیاز پایه‌ای اقتصادهای محلی در آمدند. رابرت پولین[۱]، اقتصاددان از دانشگاه کالیفرنیا در ریورساید[۲] گفته است: «در آن زمان فشار بیشتری در راستای جلوگیری از برداشتن هر گونه شالوده اقتصادی موجود از جامعه‌ها [ی محلی] بود،» زیرا بستن پایگاه....... نرخ بیکاری را به ده درصد می‌رساند.

پنتاگون چنین خواستی را برآورده نکرد. دولت کندی پایگاهها را بست و کنگره هم گلایه‌مند شد. دولت جانسون نیز [شماری از] پایگاهها را بست، و از کنگره درخواست کرد تا در گزینش [پایگاههای] نافرجام [که بایستی بسته شوند] دست داشته باشد - ولی این درخواست پذیرفته نشد. دولت کارتر کوشش به بستن شماری از پایگاهها کرد، و کنگره سرانجام جلوی این کار را گرفت، و درخواست بررسی کرد که بسیار زمان گیر بود، که البته می‌شد در دادگاه مورد چالش قرار گیرد. در دهۀ پس از آن حتی یک پایگاه لشکری نیز بسته نشد.

سرانجام زمانی که یکی از تازه واردان به کنگره از ایالت تکزاس، یعنی دیک آرمی[۳] گزینه هوشمندانه خود، یعنی کمیسیون بستن پایگاهها را در سال ۱۹۸۹ پدید آورد، این بن بست از میان رفت..... هیئت مستقل، پایگاههایی را برای بستن [برگزید]، و از کنگره و رئیس جمهور [خواسته شده بود که] رأی آری یا نه به سراسر لیست بدهند. این روال...... سویگیری تاریخی کنگره را در زمینه نشان دادن چنگ و دندان در هنگامی که پایگاههایی با خطر بسته شدن روبرو می‌شدند، بی‌اثر می‌کرد.

با این همه بوی پول و سیاست در این زمینه [بر جای ماند]. نماینده کنگره دلامز[۴] که موافق کاهش بودجه برای بمب افکنهای ب-۲[۵] و پیشگامی پدافند

1. Robert Pollin
2. Riverside
3. Dick Armey
4. Dellums
5. B-2 [هواپیمای بمب افکن بسیار دوربرد و راهبردی]

راهبردین[1] بود، [مدعی شد] که تصمیم‌گیری در زمینه بستن پنج جایگاه دریایی در حوزه انتخاباتی وی «انگیزه سیاسی» داشته است. چارلزتون [گله می‌کرد] اگر جرج میچل[2] از ایالت مین رهبر اکثریت در سنا نبود، ناوسرای نیروی دریایی در پورتس ماوت[3]، واقع میان نیوهمپشایر[4] و مین بسته می‌شد. یک گزارشگر در [ایالت] فلوریدا، یعنی جایی که رأی دهندگان در سال ۱۹۹۲ از جرج بوش پشتیبانی می‌کردند، [دریافت] که این ایالت کانون آموزش ناوگانی ارلاندو[5] را از دست می‌دهد، و این هنگامی بود که [ایالتهای] جورجیا[6] و لوئیزینا[7] که به بیل کلینتون رأی دادند، بر پایه روند بازیابی پایگاهها در سال ۱۹۹۳، از این روند بهرمند شده‌اند.......

ولی...... مایه‌های سیاسی ممکن است به راستی همچون انگور ترش باشند....... و با اینکه گمان می‌رود که بستن پایگاهها از دست سیاستمداران بیرون می‌باشد [در چارچوب روال کمیسیون بستن پایگاهها]، صدها جامعه ملی در سراسر کشور خود را رویارو با این تهدید [می‌یابند]. همچنین سنتی که برای بیش از دو سده از بسیاری از [از اینگونه جامعه‌های محلی] پشتیبانی کرده بود، خود با تهدید روبرو شده است.

پویش یابی یک اندیشه

.... از دیدگاه قانونگذاران، پایگاههای لشکری تنها جایگاه بهردهی [گوشت خوک] نمی‌باشد - بلکه همچون سراسر یک چراگاه درهم بر هم خوک می‌باشد. چشمداشت رأی دهندگان از قانونگذاران آن است که از پایگاههای حوزه‌های خود و کار و در آمدی که [برای ساکنان هر محل] فراهم می‌آورند، پشتیبانی کنند - و گرنه با خشم رأی دهندگان روبرو می‌شوند. طی سالهای پیاپی، چه بسیار بن بست‌هایی که کنگره در این راستا پدید آورده، ولی با همهٔ اینها

---

1. Stratagic Defense Initiative
2. George Mitchell
3. Portsmouth
4. New Hampshire
5. Orlando Naval Training Center
6. Georgia
7. Louisiana

امکان دارد که یک پایگاه مهم را، که شمار آنها به دهها می‌رسد، ببندد.

به هر روی، [در ۱۹۸۸]، اندیشهٔ ناخوشایند بستن پایگاه که از سوی [نماینده کنگره دیک] آرمی ارائه شد، به صورت قانون [درآمد] - یعنی قانونی که همچنان، نه تنها ارتش آمریکا بلکه صدها اقتصاد محلی را دچار باز شکل دهی می‌کند. این کشور...... دویست و پنجاه پایگاه برای بستن........ در بیش از شش سال، و پس از یک دهه که طی آن هیچگونه پایگاهی بسته نشده بود، در لیست جای داد. در این هنگام، کمیسیون بستن و بازیابی پایگاهها، با چند کارمند داوطلب آغاز به کار کرده و اکنون چنان گسترش یافته است که کنارکنان آن نزدیک به یکصد تن بوده و اشکوب چهاردهم یک ساختمان در نزدیکی پنتاگون را درست دارد. جان الن[1] رایزن بستن پایگاهها گفته است: «به راستی این کارآترین قانونی است که کنگره آمریکا تا به امروز به تصویب رسانده است. ما دیگر مانند چنین قانونی را نخواهیم دید.» همانا، این نیاز به یک رشته دستورهای کاری سیاسی داشت که گرد آورده شده و سیاست توانست به موضوع آشفته بستن پایگاهها سامان دهد.

او یک نماینده تازه وارد و چالشگر در کنگره بود که می‌خواست، با عنوان کردن موضوع بستن پایگاهها، اثر خود را در کنگره بَر جای بگذارد. از پیشتر در زمینه تراز بودجه، فشارهایی بر کنگره وارد آورده می‌شدند. خواست دولت ریگان آن بود که [بخشی از] پولهایی را که برای پایگاهها هزینه می‌شوند به سوی برنامه‌های فن آوری بالا مانند پیشگامی پدافند راهبردین کشانده شوند. و ناخشنودی دیرینه پنتاگون از قانونگذارانی که به تلاش برای باز نگهداشتن صدها جایگاه لشکری ناکار آمد، می‌پرداختند، نیز در میان بود. در میانهٔ دهه ۱۹۸۰ ارتش دارای ۳۸۰۰ جایگاه بزرگ در آمریکا، از جمله ۴۸۰ جایگاه بسیار مهم که [مجموع] پهنهٔ آنها برابر با گسترهٔ [ایالت] ویرجینیا هستند، بود. هزینه نگهداری همه آنها برابر بود با: بیست میلیارد دلار در سال - که به گفته پنتاگون یک چهارم آنها هیچ نقش یا نقش اندکی در دفاع ملی دارند.

1. John Allen

سپس، به ناگهان، موضوع بستن پایگاهها شتاب گرفت. نیویورک تایمز، که موضوع بستن پایگاه را تنها یک بار در سال ۱۹۸۶ مطرح کرده بود، ده سر مقاله را در این باره در سال ۱۹۸۸ درج کرد. انگار که تازه فورت دوگلاس[1]، [از ایالت] یوتا[2] راهکارهای نمایش گردان را ساخته باشد، و همگان در مجموعه‌هایی از ساختمانهای تاریخی ساختمانهای آموزشی دانشگاه یوتا گیر افتاده باشند؛ یا اینکه هیچ کشتی جنگی برای دهه‌ها در ایستگاه دریایی پوجت ساوند[3] در ایالت واشنگتن پهلو نگرفته، یا اینکه بخش اصلی دژ شریدن[4] بیرون از شهر شیکاگو[5] به صورت میدان بازی گلف، یعنی بازی مورد علاقه بازنشستگان ارتش در آمده باشد؛ موضوع بستن پایگاهها جان گرفت.

این گونه پایگاهها می‌بایستی پیش از دیگران بسته می‌شدند. ولی کار در همین جا پایان نمی‌گرفت. لایحه لیتل آرمی که می‌توانست در این زمینه شکافی پدید آورد و دری را باز کند، در پایان جنگ سرد، در راکاملاً باز نگه می‌داشت.

پنتاگون یا کنگره برای دستیابی به کنترل درگیر می‌شوند

در روزگاری که پنتاگون دستور این کار را می‌داد. بستن پایگاهها کار آسانی بود. وزیر دفاع رابرت مک نامارا بزرگترین خانه تکانی ارتش را طی تاریخ در آغاز دهه ۱۹۶۰ پدید آورد، و پایگاههایی را جا به جا و بیش از شصت پایگاه مهم را بست - بدون اینکه با کنگره به رایزنی بپردازد. نزدیک به پایان جنگ ویتنام صدها پایگاه دیگر نیز بسته شدند. کنگره فریاد برآورد. پنتاگون گوش نمی‌داد. ظرف چند سال، قانونگذاران کنترل تصمیم‌گیری درباره بستن پایگاهها را از دست ژنرالهای تصمیم گیرنده، ربودند: و روند این کار را با یک رشته نوار خوشنما، بسته‌بندی کردند. پس از سال ۱۹۷۷ از پنتاگون، از جمله خواسته شد که برای بستن یک پایگاه از پیشتر

1. Fort Douglas
2. Utah
3. Puget Sound
4. Fort Sheridan
5. Chicago

بررسیهای اثر پیرامونگاهی قانونی آن را که زمانگیر بود به انجام برساند، این کار مؤثر افتاد. به مدت دوازده سال هیچ پایگاهی بسته نشد.......

برای شکستن این باز دارنده، دو چیز مورد نیاز بود: آن نوار خوشنما را بریده و قانونگذاران را در برابر درد سیاسی که ناشی از درد اقتصادی بستن پایگاه بود، پوشش دهند. اندیشه آرمی همانا پدید آوری کمیسیون بستن و بازیابی پایگاههای لشکری بود. و این کمیسیون می‌توانست کاری را که خود کنگره توانایی آن را نداشت، انجام دهد. این کمیسیون لیستی را از پایگاههایی که بایستی بسته شوند به کنگره و رئیس جمهور ارائه می‌کند. قانونگذاران تنها می‌توانند به سراسر لیست آری یا نه بگویند. و هیچ گونه گزینش یا استثنایی نمی‌توان پدید آورد. بدون اندیشناکی، بدون ترس. یک راهکار نوین.

نخستین لیست ضربتی کمیسیون

.... عضوهای کمیسیون بستن و بازیابی پایگاهها تا پس انتخابات سال ۱۹۸۸ چشم به راه مانده و از چهل پایگاه بازدید کرده، کوشیدند که ترسهای مردمان محل را با گفتن اینکه این سفرها جنبه حقیقت یابی دارند، آرام کنند. سخنگوی هیئت -که روزانه ۱۲ تا ۱۴ ساعت از وقت خود را صرف پاسخگویی به تلفنهای کسانی که دچار نگرانی شده بودند، می‌کرد - یک جمله پاسخ را برای هر یک از عضوهای کمیسیون تایپ کرد که در آن گفته شده بود که این دیدار به معنی آن نیست که پایگاه در خطر بستن می‌باشد. ولی همه حقیقت را می‌دانستند. یک نماینده کنگره از اکلاهما بسته‌هایی را حاوی بیش از ۱۳۰۰۰ نامه به دفتر کمیسیون، آورد؛ و درخواست داشت که پایگاه حوزه انتخاباتی وی بر جای بماند. یک سناتور از ویرجینیا در زمینه چهار پایگاه ایالت خود سر زده برای کنترل کاری که کمیسیون در این راستا کرده بودند، وارد شد.

کمیسیون بستن و بازیابی پایگاه، یک هفته پس از کریسمس نخستین بمب شگفتی را ترکاند: پیشنهاد برای بستن هشتاد و یک جایگاه. جای شگفتی چندانی نبود. با این همه، این

لیست مایه انگیزش سر خطهای خبری و اعتراض‌های گوناگون شد. برخی از قانونگذاران کمیسیون را نکوهش کردند، و گفتند بررسی کمیسیون ناشیانه و صرفه جوییهای طرح شده، گزافه‌آمیز هستند. به هر روی، برون از بیست و چهار حوزه اثریاب در کنگره چندان فریادی بر پا نشد - و تنها احساس آرامش پدید آمد. شماری از قانونگذاران که می‌خواستند از شلیک کمیسیون مزبور دوری جویند، گمان می‌کردند که موضوع بستن پایگاهها آمده و خواهد رفت. البته همگی در اشتباه بودند.

پایان جنگ سرد، جان تازه‌ای به کمیسیون بستن و بازیابی پایگاه داد

درست است که کمیسیون بستن پایگاه چنان طراحی نشده بود که همیشگی باشد. ولی آرمان آن صرفه جویی در پول بود، و نه باز نموددهی به ارتش آمریکا. بایستی گفت زمانی که این کمیسیون در سال ۱۹۸۸ پدید آورده شد، دیوار برلین پا بر جا بود. بوریس یلتسین(۱) سیاستمداری کم - شناخته بود، و آمریکا سالانه ۳۰۰ میلیارد دلار هزینه‌های ارتشی داشت. پایان جنگ سرد به همان اندازه شوروی پیشین، وزارت دفاع [آمریکا] را نیز به چالش گرفت. ژنرالها بناگاه خود را به جای نقشه‌ها با کاغذهای پراکنده رویارو دیدند. ظرف چند سال، بودجه ارتش ۴۰ درصد و شمار لشکریان یک سوم کاهش یافتند. دوروبر پنتاگون، گزینه‌ها همانند کوتاه کردن موهای سر، جنبه عادی گرفتند...... از این روی پنتاگون و کنگره موافقت کردند که کمیسیون بستن و بازیابی پایگاه را بار دیگر بر پا دارند، و به آن پنج سال زمان دادند تا همه پسمانده‌هایی را در دژهای دور افتاده آمریکا انباشته شده بود، پاک کند......

در سال ۱۹۸۸ کسی نمی‌دانست که کمیسیون بستن پایگاه چگونه تصمیم‌گیری می‌کند. [پس از آنکه کمیسیون بستن و بازیابی پایگاه بازیابی شد]، ارزش یک پایگاه لشکری......، از دیدگاه قانون، بالاترین وزنه را نمایان می‌کرد، وهمه دیدارهای و سندهای کمیسیون مذکور

---

1. Boris Yeltsin

[می‌بایستی] آشکار می‌شدند.

جیم کورتر[1] رئیس هئیت گفت: «ما پیشینه کاری را فرا روی همگان می‌گذاریم تا هرکسی بداند که ما در کجا بوده و چگونه می‌تواند به ما دسترسی یابد.» به هر روی، از دیدگاه برخی دسترسی گسترده کمیسیون بستن و بازیابی پایگاه باز هم دشواری زا به شمار آورده می‌شد. پس از آنکه در سالهای ۱۹۹۳ و ۱۹۹۴ یکصد و شصت و چهار پایگاه دیگر بسته شدند – ولی هنوز هم دور بزرگ‌تر و سهمگین‌تری [در راه بود که] در سال ۱۹۹۵ روی داد.... – و یک واکنش...... نمایان شد. قانونگذاران [در ۱۹۹۵] گفتند این دوره بسیار دردناکتر است. زیرا ملت هنوز از رکود [اقتصادی] گذشته رنج می‌برد و امکان دارد که نتواند این را از سر بگذارند. و اینکه چنین کاری هنوز ثابت نکرده که بستن پایگاهها در پول [صرفه جویی می‌کند]..... دولت کلینتون و قانونگذاران کلیدی فشار آوردند که هر گونه بستن پایگاه بیشتر را تا پس از انتخابات ۱۹۹۶ به تأخیر اندازند. و همگی در این خواست خود ناکام ماندند.....

روند کار و سیاست

نه چندان پیشتر از این..... پایگاههای لشکری در زمینه پخش پول، بسیار بیشتر و گسترده‌تر از، آن اندازه‌ای که پنتاگون برای پاداش دهی به دوستان خود در کنگره هزینه می‌کرد، به کار افتاده بودند. خرد همگانی در میان رأی دهندگان، آن است که یک همکاری نیرومند در کنگره می‌تواند هر پایگاهی را نجات دهد، به همان گونه که در گذشته کرده بود. ولی بیشتر نگرندگان می‌گویند که روند کمیسیون بستن پایگاه به گونه‌ای شگفت‌انگیز آزاد [بوده] و اغلب مداخله کنگره را نادیده می‌گیرد. کمیسیون بستن و بازیابی پایگاه...... نیمی از پایگاههای پنجاه ایالت کشور را بست، و این کار را چنان با گستردگی به انجام رسانید که حتی نیرومندترین مهره‌های سیاسی را نیز نادیده انگاشت. لیست بازندگان شایان نگرش است: رئیس مجلس نمایندگان،

---

1. Jim Courter

رهبر اکثریت در سنا، بلند پایگان کمیته‌های لشکری در هر دو مجلس. نماینده کنگره ران دلامز از کالیفرینا رئیس کمیته لشکری مجلس نمایندگان از حزب دمکرات، در سال ۱۹۹۳ بی‌آنکه بتواند کاری بکند، دید که جایگاههای لشکری در حوزه وی برچیده شده و ده هزار فرصت کاری را از میان برده است.......

اگر یک جامعه محلی [بتواند] به خود ببالد که همه چیز را به درستی انجام داده است، همانا چارلزتون، کارولینای جنوبی است. این شهر برای حفظ جایگاه دریایی خود، یک میلیون دلار هزینه کرد. چند وکیل حقوقی، متخصص روابط عمومی، و یک سروان پیشین نیروی دریایی را برای کار لابه گری خود استخدام کرد. ظرف هیجده روز، یک گروه که «در دفاع از چارلزستون[1]» نامیده می‌شد، ۱۴۰ هزار امضاء در پشتیبانی از خواست خود گردآوری کرد. کارآوری این شهر همراه با بررسیها به کمیسیون بستن پایگاه سرازیر شد، و این طراحی و وانمودگری سخت کوشانه را یک عضو کمیسیون مذکور «بهترین چیزی که تاکنون [در این زمینه] دیده‌ام» نامید. هئیت با نفوذ کارولینای جنوبی در کنگره نیز دست به کار شد. سناتور استروم تورموند[2] برای این کار از ارشدیت خود در مقام یک جمهوری خواه مهم در کمیته خدمات لشکری[3] سنا بهره گرفت. دیگر سناتور این ایالت ارنست هالینگز[4] از حزب دمکرات و عضو کلیدی کمیته اختصاص بودجه[5]، بنا به گزارش، دو تن از عضوهای کمیسیون بستن پایگاه را در زمانی که در چارلزتون برای گفت و شنود همگانی رفته بودند، برای بازی تنیس دعوت کرد.

ولی همه این لابه گریهای شدید کمکی به پایگاههای [لشکری] شهر نکرد. هر عضو کمیسیون بستن پایگاه یک پوزش خواهی بالا بلند و با احساس را به جامعه محلی مذکور ارائه کرد. عضوهای مذکور پذیرفتند که چارلزتون دارای جایگاههای دریای نسبتاً خوبی است – ولی پس از آن رای به بستن آنها دادند، و در نتیجه یک سوم حقوق پرداختی در این ناحیه را از میان

1. In Defense of Charleston
2. Serator Strom Thurmond
3. Senate Armend Services Committee
4. Ernest Hallings
5. Appropriations Committee

برداشتند. عضو کمیسیون باب استیوارت[1] گفت: «[این جایگاهها] همانا زائد بودند، و ما نتوانسیتم راه حل دیگری بیابیم».

تلاش چارلزتون به آن اندازه گیرا بود که هایدی کلارک استیت[2] از اداره بازرگانی کارولینای جنوبی درصدد بر آمد از آن درس بگیرد...... در [یک]کنفرانس درباره بستن پایگاه در واشنگتن..... یک تن در میان جمعیت پرسش روشن خود را در میان گذاشت: اگر چارلزتون چنین کار خوبی را در کوشش برای انحراف روند آتشین کمیسیون بستن پایگاه ارائه داده، پس چرا ناکام ماند؟ اسمیت پاسخ داد: «می‌توان هر کار درستی کرد ولی باز هم با بستن پایگاه روبرو شد. حقیقت آن است که شمار پایگاهها بسیار افزون بوده، و حتی شماری از پایگاههای خوب نیز بسته خواهند شد.»

رئیس کمیسیون بستن پایگاه با رک گویی بیشتر چنین گفت: «اگر ما توانایی بستن [پایگاه] چارلزتون را داریم...... پس بستن پایگاه در جاهای دیگر نبایستی ترس آور باشد.» این البته برای جامعه‌های محلی بسیار ناگوار است، ولی این در نتیجه روندکاری گذشته ارتش است - روندی که بر پایه دسته چک پر پول بود و هرگز تهی از آن نمی‌شد.

1. Bob Stuart
2. Haidee Clark Stith



لابه‌گری[1] چین نو

نوشتهٔ ریچاد برنستین و راس اچ. مونرو

همهٔ کشورها..... می‌کوشند تا در پندار همگانی و سیاستگذاری آمریکا رخنه کنند. ولی کوشش در زمینه روابط همگانی و لابه‌گری چین در آمریکا از چهار منش ویژه برخوردار است که رویهمرفته آن را ازکوششهای دیگر کشورها متمایز می‌دارد.*

یکی از این ویژگی‌ها، که مهمترین نیز می‌باشد، آن است که چین در زمینه‌هایی چند هم‌آورد [رقیب] آمریکا بوده، و کشوری خودکامه و ابرتوانی نوپا می‌باشد که بهرمندیهای آن در رویارویی با بهرمندیهای آمریکا جای گرفته‌اند. دوم آنکه، تلاشهای سهمگین چین در رخنه‌گری بر کردارهای آمریکا، با رویه ستیزگرانه و خردکننده‌ای که با ناسازگاری همراه است و گستردگی تلاشهای آن کشور در آمریکا، که نه تنها با تبلیغات، تهدیدها، و پرخاشها و همگام لابه‌گری شدید خصوصی آن همراه است، بلکه [پیوسته] می‌کوشد که فن آوری [های آمریکا] را خریده یا دزدیده و آن را به چین انتقال دهد... سوم آنکه، یک گروه بی‌اندازه با نفود از بلندپایگان پیشین آمریکایی به آنجا رسیده‌اند که بر گفتمانهای همگانی درباره چین نفوذی برتر یافته و از این سیاستهای پشتیبانی کنند و خود نیز از آنها سود ببرند. و سرانجام آنکه، چین در اندازهٔ بالایی از تهدید به جنگ اقتصادی بهره می‌گیرد تا در پشت آن تلاشهای گسترده بازرگانی خود را برای

1. Labby

*. یادداشت پانوشتها نادیده انگاشته شده‌اند.

رخنه گری بر سیاست ملی [آمریکا] نهان کند؛ و چنین چیزی در سراسر تاریخ آمریکا بی‌مانند می‌باشد.

در پشت بیشتر این تلاشها، همانا تلهٔ سود، همزمان با تهدید [آمریکا] به از دست دادن سودآوری، در صورتی که چین نتواند راه خود را به پیش ببرد، به کار گرفته می‌شود. هنگامی که نخست وزیر [چین] لی پنگ(۱) در سال ۱۹۹۶ با خرید ۱/۵ میلیارد دلاری از صنعت هواپیماسازی ایرباس،(۲) هواپیماسازی بوئینگ(۳) را تنبیه کرد، آشکارترین دلیل وی همین بود.

نامبرده رهبران اروپایی را به دلیل اینکه «در همکاری با چین - همچون آمریکائیان که دلبخواهانه تهدید به تحریم یا بکارگیری تحریم می‌کنند - به گروههای سیاسی روی نمی‌آورند»، ستود. شایسته است گفته شود که خود چین به گونه‌ای کارآمد تحریم‌ها، یا وعده‌های آشکار سودآوری اقتصادی یا تهدید به تنبیه اقتصادی را، همچون ابزاری در فشار آوردن بر دولت آمریکا به کار گرفته است، و حتی آن دلیری را نشان می‌دهد که به آمریکا درباره رفتار متقابل هشدار دهد، و اینگونه هشدارها، بارها از سوی بازرگانانی که از تحریمهای چین زیان خواهند دید، بازتاب یافته است. کسانی که همچون لابه گران نیرومند چین نو در آمده‌اند، هرگز پذیرای آن نیستند که این کشور سیاست و اقتصاد را به یکدیگر پیوند می‌دهد، یعنی دادن یا خودداری از دادن سود؛ و این سیاست چین را در برابر آمریکا بیش از اندازه کارآمد کرده است.

در این زمینه استثناء مهم، همانا پشتیبانی فراوان کنگره در دفاع از تایوان در برابر تهدیدهای احتمالی ارتش چین است، که در نتیجه فروش جنگ‌افزار برغم اعتراضهای شدید چین همچنان ادامه دارد، ولی دیگر تلاشهای چند سویه لابه گری چین بسیار کامیاب بوده‌اند. به ویژه آنکه چین ترتیبی داده که واشنگتن را بر آن دارد تا در کردار از هر گونه تهدیدی علیه چین در برابر شکستن برخی از پذیره‌های بین‌المللی [از سوی چین]، خودداری کند. کسانی دیگر ممکن

---

1. Li Peng
[هم اکنون رئیس مجلس چین می‌باشد]

2. Airbus Industries Aireplanes
شرکت هواپیما سازی چند ملیتی که در آن چند کشور پیشرفته صنعتی اروپای باختری شریک می‌باشند. م

3. Boeing
[یکی از شرکتهای بزرگ هواپیماسازی آمریکا]

است استثناء دیگری را هم به دست دهند، یعنی نادیده انگاری آمریکا در پدید آوری تحریم علیه چین به دلیل ربودن سی دی موسیقی، ویدئوهای سینمایی، و نرم افزارهای رایانه‌ای. ولی همانا برغم وعده‌های پیاپی چین در جلوگیری از اینگونه ربودنها، نشانه‌هایی در دست هستند که دزدی چند میلیارد دلاری در این زمینه‌ها، که به خوبی از سوی بلند پایگان نیرومند ایالتها و ارتش [چین] پشتیبانی می‌شود، [همچنان] رو به شکوفایی است.

به هر روی، در همهٔ زمینه‌های گوناگون حقوق بشر،..... در زمینه صادرات گاز زهراگین به ایران، درباره فروش موشک به سوریه و پاکستان، در زمینه کمک هسته‌ای به ایران و پاکستان، و درباره رفتارهای بازرگانی..... در راستای انتقال بیشینه فن آوری به چین و کسری تراز بازرگانی [آمریکا] به سود چین، آمریکا پیوسته دست به تهدید زده و فریاد برآورده است، ولی در پایان واکنش راستین بسیار اندکی را به کار آورده است. این موضوع چند دلیل دارد، ولی یکی از مهمترین آنها همانا کارآمدی آن چیزی است که لابه گری چین نو نامیده شده است؛ یعنی همان شبکه چند سویه‌ای که دارای همپیوندیهای شل درونی بوده و تلاشگرانه از سوی چین - عمدتاً از راه وعده به دادن پول یا جلوگیری از پرداخت آن - تشویق و در چنگال آن کشور جای گرفته است.....

اگر چه لابه گری چین نو، عمدتاً بر این پایه به کار افتاده است، ولی کار خود را تنها از راه پول به پیش نمی‌راند. موضوع دسترسی نیز در میان است که در چارچوبهای معینی به داد و ستدهایی می‌انجامد که بازده پولی دارند.

چینی‌ها از دهه‌ها پیشتر برای این کار واژه‌ای داشته‌اند: گوان - شی[1]، یعنی «رابطه» یا «پیوند». اگر کسی دارای گوان - شی باشد، به معنی آن است که وی از یک مزیت برخوردار می‌باشد. در میان خود چینی‌ها به معنی آن است که کسی یک دوست یا یک خویشاوند در جای مورد نظر داشته باشد - دبیر حزب در بهترین آموزشکدهٔ محلی یا رئیس کمیته محل که تعیین می‌کنند آپارتمانهای موجود به چه کسانی داده شوند، یا دستیار دولت ایالتی که بر صدور پروانه

1. guan xi (که gwan-she گوان شی خوانده می‌شود)

برای شرکتهای مشترک چینی - خارجی کنترل داشته و حق فرستادن ارزهای معتبر به برونمرز را دارا می‌باشد. اگر کسی خارجی باشد، گوان شی وی می‌تواند دوستی با رونگ ییرن[1] که رئیس سازمان مالی و سرمایه‌گذاری بین‌المللی چین[2] - یعنی بانک بازرگانی دولتی - باشد، یا حتی خود جیانگ زمین[3].

معمولاً یک گفته در این زمینه، از سوی چینی‌ها و از زمانی که دیوانسالاری کمونیستی به فرمانروایی رسید (که البته این ریشه در چین امپراتوری دارد) به کار گرفته می‌شود: ژو - هاو - من[4]، یعنی (برو به در پشت». این گفته نمایانگر این دیدگاه خرده گیرانه از حقیقت است که کیفیت‌ها، مهارت، و بهای پایین‌تر در چین در برابر توان دور زدن مقررات رسمی و لوخوردن در کاخ قدرت از راه در پشت، از اهمیت کمتری برخوردار می‌باشد.

از دیرباز بیگانگان توانسته‌اند کارهای ویژه‌ای را با بهره‌گیری از گوان - شی، به فرجام رسانند. برای مثال در دهه‌های ۱۹۵۰ و ۱۹۶۰ دسترسی بیگانگان به چین تقریباً منحصر به یک گروه کوچک از نویسندگان و روزنامه نگارانی بود که «دوستان چین» به شمار آورده می‌شدند - یعنی: کسانی به تبلیغ برای انقلاب چین می‌پرداختند.... «دوستان چین» درباره چین به گونه‌ای می‌نوشتند و سخن می‌گفتند که بلندپایگان چین خواهان آنها بودند. اینگونه دوستان چین، چنین کاری را به این دلیل می‌کردند که یا بر این باور بودند که واقعیت همین است، و یا اگر هم تفسیر خرده گیرانه‌تری از این رفتار درست باشد، بایستی برای نگهداری گوان - شی خودشان - یعنی دسترسی به دیوانسالاری والای پکن - چنین کنند. به هر روی، به هر دلیلی که بود، چین، خود با مهارت یک باشگاه اختصاصی از پشتیبانان پدید آورده بود، که از راههای صدور روادید برای ایشان، اجازه مسافرت، با دیدارهایی در ژونگنانهای[5] - یعنی ساختمانهایی که همدیوار شهر

1. Rong Yiren
2. China International Trust and Investment Corporation (CITIC)
3. Jiang Zemin
4. Zou-hou-men
5. Zh

ممنوعه[۱] کهن می‌باشد - جایی که مائو و دیگر سرکردگان انقلابی زندگی و کار می‌کردند. هنگامی که یک مهمان ویژه پس از مهمان نوازی رهبری زبان به گله می‌گشود، او را به بهانه ددمنشی و ناسپاسی نکوهش کرده و برای اینکه درسی برای دیگران باشد او را بازداشت می‌کردند......

دانشوران و نویسندگان آمریکایی که آشکارا از رهبری چین در زمینه نقض حقوق بشر خرده‌گیری می‌کردند، یا از دریافت روپداد برای دیدار از چین محروم می‌شدند یا اینکه این کسان را وادار می‌کردند که در تبلیغاتی آشکار پشتیبانی خود را از چین اعلام دارند، و سپس برایشان روادید صادر می‌شد...... نزدیک به شش تن از دانشوران بلندپایه در زمینه چین که در کار خود نام آور شدند، نه به دلیل مهارت ایشان در تحلیلگری، بلکه کمابیش به دلیل آن بود که توانستند به سطح بالای [دیوانسالاری] چین دسترسی یابند. این گونه کسان به گونه‌ای غیر رسمی با کاخ سفید مشورت کرده و از سوی شرکتهای بزرگ یا سردمداران سیاسی آمریکایی برای سفر به چین یاری می‌شدند، و تحلیلگریهای دانشورانه‌ای را درباره سیاست چین می‌نوشتند. این متخصصان [ویژه‌مندان] دانشور تنها اندکی با هان سویین[۲] یا ادگار اسنو[۳] شباهت داشتند. سویین و اسنو طرفدار بی‌چون و چرای رژیم چین در زمانی بودند که این رژیم در بالاترین نقطه خودکامگی و درنده خویی جای داشت. ولی امروزه کارشناسان دانشور با نگرش به چگونگی دولت چین، این را چنین توجیه می‌کنند که اگر در موضوعهایی معین چین را نکوهش می‌کردند، رابطه قطع می‌شد. البته درست نیست گفته شود که پکن نیاز به چاپلوسی دانشوران آمریکایی در راستای داشتن دسترسی داشت. رهبران چین کارآزموده‌تر از این بوده‌اند. دانشوران دانش سیاسی که تماسهای بسیار خوبی با بلند پایگان چین داشتند، آموختند که رهبران چین چگونه درباره موضوعها می‌اندیشند، و این دانسته‌ای ارزشمند می‌باشد. این دانشمندان مقاله‌های سودمندی درباره سیاست چین می‌نوشتند. ولی در زمینه‌های شهرت [آوازهٔ] رهبر [چین] مائو یا

1. Forbidden City
2. Han Suyin
3. Edgar Snow

موضوعهایی مانند حقوق بشر، بیم افکنی ارتش چین در تایوان، و کنترل چین بر تبت، بهتر می‌دیدند که یا چاپلوس باشند و یا خموش. پکن [در این زمینه] نگرشی دقیق دارد. کسانی که با مقررات چین کنار می‌آیند، همچنان می‌توانند با دستیار نخست وزیر در تالار بزرگ مردم[1] در پکن دیدار کنند. کسانی که کنار نیایند، [از اینگونه دیدارها] برخوردار نمی‌شوند.

مقررات کلی، بیشتر و به دقت شامل جهان بازرگانی می‌شود تا چیزهای دیگر، و در این زمینه چینی‌ها در رخنه گری در سیاست آمریکا تردستی نشان داده‌اند. در میان این زمینه‌های شایان کامیابی، همانا راهکاری است که بر پایه آن یک سیاست سازگار همگانی و دولتی پدید آورده شده از سوی کسانی که بیشتر احتمال بهره‌گیری از آن را دارند، دنبال می‌شود.

روال چنین است: مقامهای پیشین دولت - برجسته‌ترین ایشان در این زمینه وزیران پیشین خارجه، مانند هنری کیسنجر[2] و الکساندر ام. هیگ جونیر[3] هستند، ولی دیگرانی مانند دستیار پیشین وزیر خارجه لارنس ایگلبرگر[4] و رایزن پیشین امنیت ملی برنت اسکاوکرافت[5] - نیز رایزن شرکت‌های طرف داد و ستد با چین شده‌اند. کار رایزن آن است که اندرز بدهد. ولی در چین، از آنجایی که سوداگریهای بازرگانی و مجوز داد و ستد بازرگانی از سوی یک برگزینده سیاسی خود - سود و خود - پایدار کنترل می‌شود، نقش مهم رایزنان برونشرکتی، همانا داشتن تماس با آن برگزیده [یا مقام دولتی] می‌باشد.

جیمز لیلی[6]، سفیر پیشین آمریکا در پکن می‌گوید: «اگر یک رایزن بخواهد یک قرار داد رقابت‌آمیز را برای شرکت کار فرمای خود - یعنی، رئیس یک شرکت بزرگ آمریکایی - بگیرد، بخشی از روال این کار آن است که رایزن نامبرده آشکارا به سود چین سخن بگوید یا اینکه یک هئیت از کنگره یا رسانه‌های همگانی را به چین می‌برد». رایزن رهبران چین را می‌شناسد؛ شرکت آمریکایی با مقامهای مربوط [به آن موضوع در چین] دیدار می‌کند؛ رایزن حقوق خود را از شرکت دریافت می‌کند، و برای اینکه دسترسی همه سویهٔ خود را به قدرت دلالگران چینی

1. Great Hall of the People
2. Henry Kissinger
3. Alexander M. Haig Jr.
4. Lawrence Eagleburger
5. Brent Scowcroft
6. James Lilley

استوار کند، گفته‌هایی را در پشتیبانی از سیاستهایی که در راستای چین هستند، به رسانه‌ها می‌دهد. لیلی می‌افزاید: «این موضوع هرگز آشکارا در قرارداد بازتاب نمی‌یابد، ولی هر کسی چگونگی داد و ستد را درک می‌کند.»

دو روز پس از کشتار [میدان] تیان آنمن[1]، کیسینجر یک رشته اعلامیه‌هایی صادر کرده و مقاله‌هایی همسو نوشت که او را در چارخانهٔ سنتی «دوست چین» جای می‌داد. کیسینجر در گفتگو با پیتر جنینگز[2] از شبکه ای بی‌سی[3] آن هم در زمانی که آمریکا خواستار تحریم [علیه چین] شده، و همراهی دولت بوش محدودیتهایی را پدید آورده بود، گفت: «اگر من بودم هیچگونه تحریمی پدید نمی‌آوردم.» روز پس از کشتار [تیان آنمن] کیسینجر طی مقاله‌ای دنگ شیائوپینگ[4] را «یکی از اصلاحگران بزرگ تاریخ چین» به شمار آورد، و گفت که وی مردی است «که بیشتر روند انسانی و کمتر آشفته» را برای چین برگزیده است. همانا این اعلام کیسینجر نابجا هم نبود، اگر چه در جایی که هنوز خون ریخته شده بر سنگفرش میدان تیان آمن پاک نشده بود، ولی این اندک چاپلوسی به خاطر سودجویی بود. مهمترین نکته آن بود که کیسینجر به پرزیدنت بوش اندرز داد که از هر گونه کاری علیه چین، که «بهرمندیهای هستی ساز امنیتی آمریکا» را به خطر اندازد، خودداری ورزد. همچنین در این مقاله کیسینجر این گفته فزونگرایانه را درج کرد: «هیچ دولتی در جهان این را تحمیل نمی‌کند که میدان اصلی پایتخت آن به مدت هشت هفته از سوی دهها هزار تظاهر کننده در اشغال باشد»، یعنی وضعیتی از بی‌نظمی و آشفتگی پدید آمده بود که سرکوب را «الزامی» می‌کرد. سپس کیسینجر نتیجه می‌گرفت که چین «برای امنیت ملی آمریکا به آن اندازه مهم است که آمریکا روابط خود [با آن کشور] را بر پایه احساسهای زودگذر، به خطر نمی‌اندازد».

کیسینجر گفت که از «درنده خویی» سرکوبی یکه خورده است، ولی این بخش بسیار کوتاهی از گفتار زمینه سازانه وی بود. تحلیلگری وی باز تابگر اندیشه‌ای شالوده‌ای به آن گونه

1. Tiananmen
2. Peter Jennings
3. ABC
4. Deng Xiaoping

نبود، که هر کسی در چین آن را درک می‌کرد: اینکه روال برخورد رژیم با دانشجویان تظاهر کننده غیر مسلح به عمد درنده خویانه و آدمکشانه بوده، و برای از میان برداشتن همیشگی گرایش روشن اندیشان در تهدید احتمالی برای قدرت حزب [کمونیست] یا ادامهٔ بی‌نظمی همگانی بود. روند کلی گفتار وی [کیسینجر] همانا یافتن زمینه‌هایی توجیه گرانه برای مقامهای چینی بود. کیسینجر در پایان ژوئیه مقاله‌ای علیه تحریم چین نوشت در ماه نوامبر وی در چین بود، و با وزیر خارجه چین کیان کیچن[1] دیدار کرد؛ و کیچن «بی‌باکی این دولتمرد و راهبردمند آینده‌نگر» یعنی وزیر خارجه پیشین را آمریکا ستود. یکی از کسانی را که کیسینجر و گروه همراه وی (نامبرده یک هئیت بازرگانی را همراهی می‌کرد)، دیدار کردند دنگ شیاپینگ بود، که با هم به شوخی دوستانه درباره اینکه دیگر [کیسینجر] در قدرت نبوده و شهروندی عادی است، پرداختند. کیسینجر پس از بازگشت به آمریکا در یک مهمانی شام در کاخ سفید گزارش گفتگوهای خود را با مقامهای سطح بالا [ی چین] ارائه کرد.

کیسینجر ممکن است طی یک سال چند بار به چین برود، و همیشه برای وی در باز می‌باشد. در سپتامبر ۱۹۹۰، نامبرده با لی پنگ، یعنی کسی که بیشترین مسئولیت مستقیم را در زمینهٔ دستور دادن حمله به دانشجویان در میدان تیان آنمن داشت، دیدار کرد. لی پنگ یک مهمانی باشکوه برای کیسینجر و همسرش ننسی[2] بر پا کرد و در آن با گرمی برای تندرستی همدیگر جام می نوشیدند. یک روز پس آن کیسینجر به دیدار جیانگ زمین رفت. این هیجدمین دیدار کیسینجر از جمهوری خلق چین بود، و کار بر همین روال ادامه یافت. در آوریل ۱۹۹۶ یعنی چند هفته پس از آنکه چین تایوان را در تنگنای موشکی گذاشت تا رأی دهندگانی را که در نخستین انتخابات آزاد ریاست جمهوری در یک کشور چینی برگزار می‌شد، بترساند، کیسینجر به چین رفت و در آنجا با رنگ یبرن، جیانگ زمین، و لی پنگ دیدار کرد. اندکی پیش از آن، یعنی در ۳۱ مارس، کیسینجر طی مقاله‌ای که در نشریه‌ها به چاپ رسید، به «کردار سپاهیگرانه چین در تنگه تایوان» اشاره کرده و سپس سطرها در توجیه آن نوشته بود. وی نوشت که رهبران پکن

1. Qian Qichen
2. Nancy Kissinger

«خطی را ترسیم کرده‌اند» که نمایانگر ناخشنودی ایشان از موضوع اجازهٔ دولت آمریکا به سفر لی تنگ - هویی[1] به این کشور می‌باشد؛ و هشدار داد که اگر چین احساس کند که حاکمیتش در خطر است «با هر بهایی که باشد می‌جنگد».

اندیشه راهبردین کیسینجر درباره چین در یک مقاله که پیشتر خلاصه آن در واشنگتن پست در ژوئیه ۱۹۹۵ به چاپ رسیده بود، بازتاب یافته است. وی گفته است زمانی که چین همچون کشوری تراز بخش در رویارویی با شوروی، به بهرمندیهای آمریکا خدمت می‌کرد، آمریکا به خاطر خود آن کشور، آن را مهم می‌انگاشت، و آن را کلید ثبات در آسیا به شمار می‌آورد. دور و بر چین را کشورهایی فرا گرفته‌اند. که توان آنها رو به فزایندگی بوده و الزاماً دوست آن نیستند، از جمله ژاپن، هند، روسیه، و [چین] نیاز به آمریکا دارد تا نگذارد که یک کشور معین در آسیا به برتری جویی بپردازد. همانا کیسینجر نوشت: «هم آمریکا و هم چین هر کدام دلیلهای خود را برای مخالفت یا برتری جویی یک قدرت معین در آسیا دارند.» از این روی، «چین نیاز به آمریکا دارد تا به تراز روابط با همسایگان نیرومند خود یاری رساند... و این رویه را دست کم تا زمانی که توانایی کافی را در خود نپروراند، دنبال خواهد کرد.»

از دیدگاه ما، کیسینجر آشکارا چند عامل را در رفتار چین نادیده می‌انگارد، از جمله پهنهٔ ساخت و ساز لشکری آن، که به راستی آرمان جلوگیری از چیرگی هر قدرت معینی در آسیا را دنبال می‌کند، مگر آنکه این قدرت خود چین باشد. کیسینجر بر این گمان است که حقوق بشر «بایستی همیشه در کانون نگرانی آمریکا جای داشته باشد»، ولی این گفته با نبود پیشنهادهایی معین در چگونگی کانونی کردن آن، کمک اندکی را ارائه می‌دهد. به هر روی، کیسینجر برای کسانی مانند ما، که گواههایی را در این زمینه ارائه می‌دهند که زمانی که آمریکا فشارهای بازرگانی را کاهش می‌دهد، سیمای حقوق بشر [در چین] تاریکتر می‌شود، هیچگونه پاسخی ندارد. دیدگاه کیسینجر از چین...... تقریباً همسان دیدگاهی است که خود رهبران چین در اعلامیه‌های آشکار خود ارائه می‌کنند. به گمان ما آن رهبران دروغ می‌گویند و وی [کیسینجر] نیز درست نمی‌گوید.

1. Lee Teng-hui

آنچه را که کیسینجر در دیدگاههای خود در زمینه سیاست آمریکا درباره چین نمی‌گوید آن است که با این سیاستهایی که برای پیگیری به دولت [آمریکا] پیشنهاد می‌کند، تا چه اندازه خودش بهره‌مند شده و سود می‌برد. شرکتی که کیسینجر برای آن کار می‌کند، و همدستان کیسینجر نمادی از شماری از شرکتهای بزرگ آمریکایی هستند که جویای داد و ستد با چین هستند، به کیسینجر پول کلانی، دست کم به دلیل اینکه وی دسترسی بی‌همتایی به بیشتر برجستگان توانمند چین دارد، می‌دهند. کیسینجر پیوسته درباره بهرمندی ملی آمریکا سخن می‌گوید، و بی‌گمان آنچه را که می‌گوید باور هم دارد. برای مثال، در سال ۱۹۸۸ نامبرده درخواست کرد که انتقال فن آوری آمریکایی به چین، آسان شود، و چین را کشوری دوست و غیر متعهد خواند، و همین دیدگاه بی‌درنگ از سوی رنگ یبرن نیز بازتاب یافت. ولی کیسینجر یک رایزن مزد بگیر مهم شرکتهایی است که می‌خواهند فن آوری به چین بفروشند. وی هنگامی که کلاه زمی-راهبردمندی[1] خود را بر سر می‌نهد، ممکن است بر این باور شود که انتقال فن آوری را می‌توان به دلیل پدید آوری یک همسازی راهبردین با چین توجیه کرد، ولی خود وی، در زمانی که کلاه رایزنی بازرگانی را به سر می‌گذارد، یکی از سود بران این گونه انتقالها می‌باشد....

کیسینجر زمانی این گفته‌ها را در سال ۱۹۸۹ بر زبان آورده بود که به تازگی یک مشارکت محدود را به نام سرمایه‌گذاری در چین پدید آورده بود، تا سرمایه‌گذاریهای مشترک با شرکت بین‌المللی مالی و سرمایه‌گذاری چین[2]، به ریاست میزبان گهگاه کیسینجر در پکن، یعنی رنگ یبرن به راه اندازد. در سال ۱۹۸۸، کیسینجر انجمن چین - آمریکا[3] را پدید آورد که چند رئیس جمهور پیشین آمریکا در آن عضویت یافتند. این انجمن مهمانی‌های باشکوهی را برای رهبران چینی که از آمریکا دیدار می‌کردند میزبانی کرده است، و نیز هئیت‌هایی را به چین گسیل می‌دارد. شرکتهایی که در این عضویت و با چین داد و ستد دارند، از جمله می‌توان چیس منهتن بانک[4]،

---

1. Geo- strategist
2. China International Trust and Investment Corporation
3. China - America Society
4. Chase Manhattan Bank

کوکاکولا، امریکن اکسپرس[1]، د امریکن اینترنشنال گروپ[2]، کانتینانتال گرین[3]، اچ. ج. هینز[4]، اتلنتیک ریچفلید[5]، میلند بانک[6]، و اس. جی. واربورگ[7] را نام برد.

بر پایه گفته اسکات تامپسون[8] از کمیته ملی روال سیاسی دمکراتیک[9]، دست کم شش شرکت از این شرکتها «میلیاردها دلار سرمایه را در مخاطرهٔ کار سازی و کارکرد در جمهوری خلق چین گذاشته‌اند، و احتمال می‌رفت که این سرمایه‌ها در صورت بکارگیری تحریم‌های علیه رژیم چین کمونیست از سوی پرزیدنت بوش که کنگره آمریکا آن را پیشنهاد کرده بود، به خطر افتند.»

هنگامی که جان ج. فیالکا[10] از وال استریت جورنال[11] این گونه بهرمندیهای بازرگانی را گزارش کرد، به کیسینجر فرصت داد که به ادعای مربوط به کشمکش بهرمندی پاسخ گوید. نامبرده سخن کیسینجر را بازگو کرد که گفته بود: «این ناسپاسی است که گفته شود من چنان به سویگیری سیاسی می‌پردازیم تا با جانبداری از چین زمینه‌های دلخواهی را برای مشترکان خود فراهم آورم.» چند ماه پس از آن، کیسینجر که از خرده گیریهایی دیگران نسبت به رفتارهای خود او در برابر چین، گله می‌کرد، گفت که هر گونه پیونددهی دیدگاههای او درباره چین با بهرمندیهای بازرگانی وی گونه‌ای «مک کارتی گرایی»[12] به شمار می‌آید. البته باز هم نیکخواهی کیسینجر را به پرسش نمی‌گیریم. رهیافت چین آن نیست که مردمان را ناگزیر کند که اندیشه‌هایی را که باور ندارند، گفته یا بنویسند، بلکه می‌خواهد مزیت دسترسی را به کسانی

1. American Express
2. The American International Group
3. Continental Grain
4. H.J. Heinz
5. Atlantic Richfield
6. Midland Bank
7. S.G. Warburg
8. Scott Thompson
9. National Democratic Policy Committee
10. John J. Fialka
11. The Wall street Journal

۱۲. مک کارتی گرایی "McCarthyism" گویای رویه‌ای است که سناتور جوزف ریموند مک کارتی از حزب جمهوریخواه در دههٔ ۱۹۵۰ با ادعاهای احساس برانگیز و بی‌پایه خود درباره رخنه کمونیستها در مقامهای والای دولتی آمریکا جنجالی به راه انداخت که طی آن شماری از بیگناهان از کار بر کنار یا کیفر داده شدند؛ سرانجام پس از انتخابات نوامبر ۱۹۵۴ و باخت حزب جمهوری خواه، سنای آمریکا با ۶۷ رأی در برابر ۲۲ رأی او را رسماً در این زمینه محکوم کرد، و دیگر کسی به هیاهو سازی وی نگرشی نشان نداد.م

بدهد که به سود چین سخن گفته یا می‌نویسند، ولی همزمان با آن، دیدگاههای منفی خود را نیز در این باره در خود نهان می‌کنند. با این همه همسان خواندن این کشمکش بهرمندی [در زمینه رابطه با چین] با «مک کارتی گرایی» گزافه گویی است، زیرا چنین مقایسه‌ای درست نمی‌باشد. همانگونه که اسکات تامپسون در برابر کمیته روابط برونمرزی سنا[1] [ی آمریکا] گفت: «حقیقت آن است که کیسینجر پاداشهای کلانی از سوی شرکتهایی که سرمایه‌گذاریهای مهم در چین دارند، دریافت می‌دارد، و این مایهٔ چگونگی سویگیریهای او را [در رویکرد به چین] فراهم می‌آورد. همچنین حقیقت آن است که روال ویژه چین در داد و ستد و بازرگانی، خواست بلند پایگان پیشین آمریکایی در کمک به این بازرگانی، به‌گونه‌ای به لابه گری نوین و نیرومند چین منجر شده، که شاید [خرده‌گیری آمریکائیان] تنها به نکوهش کارنامه حقوق بشر پکن کاهش یافته باشد؛ و [این لابه‌گری] در برابر «رویارویی» با چین یا پدید آوری تحریم علیه آن هشدار می‌دهد، زیرا از این راه سودهای مهمی را به جیب می‌زند

...... کیسینجر تنها یکی از سرشناس‌ترین و پر ارج‌ترین یک گروه از بلند پایگان پیشین می‌باشد که با چین پیوند یافته، و از راه روابط ویژه‌ای که با رهبران چین دارد، سود می‌یابد، و پیوسته خواهان دوری گزیدن از تحریم‌ها، و آسیب رسانی به «بهرمندیهای راهبردین» آمریکا - هر چه که باشند - می‌شود. شایسته است دریابیم که این گونه افراد که به دلیل دیدگاههایشان در زمینه بهرمندی آمریکا، بسیار والا به شمار می‌آیند، در زمینه گفتمان درباره چین برتری و چیرگی یافته‌اند...... همانا ارزش آن را دارد که بگوییم تا چه اندازه دستیاران یا همکاران پیشین کیسینجر درب چرخندهٔ بازرگانی در چین[2] را در کردار سیاست برونمرزی آمریکا به کار گرفته‌اند، و به گفتار و نوشتار در تلویزیون و نشریه‌های مهم می‌پردازند. دیری نپایید که پس از سرکوب تیان آنمن، پرزیدنت بوش، رایزن امنیت ملی خود، برنت اسکاوکرافت، و دستیار وزیر خارجه خود، لارنس ایگلبرگر را طی یک سفر نهانی برای بهبود پیوندها، به پکن فرستاد. اسکاوکرافت پیش از آنکه وارد کابینه بوش شود، دستیار مدیر کانون همکاران کیسینجر بود. ایگلبرگر نیز مدیر این

1. Senate Foreign Relations Committee

2. Revolving door to do business in China

کانون بوده است. در سال ۱۹۸۸ نیویورک تایمز گزارش داد که ایگلبرگر از کانون همکاران کیسینجر مبلغ ۶۷۴ هزار دلار دریافتی داشته و اسکاوکرافت نیز مبلغ ۲۹۳ هزار دلار حق مشاوره از این گروه گرفته است. حتی تا سر آغاز سال ۱۹۹۱، یعنی دو سال پس از کشتار تیان آنمن، ایگلبرگر همچنان درباره تحریم بازرگانی هشدار می‌داد. وی در واشنگتن پست نوشت که: «ما قاطعانه بر این باور هستیم که برقراری دوباره برتری یابی بازرگانی چین - بدون شرایط - بهترین بهرمندی را برای بالندگی و دگرگونی مثبت و بهرمندیهای آمریکا در چین فراهم می‌آورد.» وی افزود: یک «پیوند» کامل با چین، بهترین راه برای بازگردانی این کشور به «روگاه آزادی» می‌باشد.

کسانی مانند سایرس ونس[1]، هیگ، وزیر خارجه پیشین ویلیام راجرز[2]، رابرت مک فارلین[3]، و زبیگنیو برژینسکی[4] هم در میان عضوهای انجمن چین - آمریکای کیسینجر جای دارند. شاید هیگ پس از کیسینجر دومین کسی باشد که پیشینه کار دولتی خود را بازرگانانه و در راستای دیدگاه پکن برای شرکتهای اشتراک یافته درهم آمیخته است. هیگ در مقام وزیر خارجه، کلیدی‌ترین مقام مسئول در دولت ریگان در انتشار اعلامیهٔ مشترک چین - آمریکا[5] در سال ۱۹۸۲ بود که این اعلامیه یکی از سه اعلامیهٔ کلیدی در راهبری روابط میان دو کشور می‌باشد. طی این اعلامیه، آمریکا موافقت کرد که هرگز سیاست دو چین[6] یا یک چین و یک تایوان را پیگیری نکند،[7] و دامنه صدور جنگ‌افزار به تایوان را از سطح سالهای اخیر یعنی از زمان پدیداری روابط دیپماتیک میان آمریکا و چین - چه از دید کیفیت و چه در زمینه مقدار - افزونتر نکند؛ و «به تدریج فروش جنگ‌افزار را به تایوان، در مدت زمانی که در قطعنامه پایانی تعیین شده، کاهش دهد.» هیگ اندک زمانی پیش از امضای این پیماننامه از دولت ریگان کنار رفت. پکن سپاسگذار نقش وی در کمرنگ کردن تایوان بود. دیری نپایید که وی پاداش این سپاسگذاری را گرفت.

1. Cyrus Vance
2. William Rogers
3. Robert McFarlane
4. Zbigniew Brzezinski
5. Chinese - American Joint Communique
6. Two Chinas
7. One China - One Taiwan Policy

برای نمونه، در میانهٔ دهه ۱۹۸۰، به همانگونه که وال استریت جورنال گزارش کرده است، هیگ ششصد هزار دلار کارمزد، تا اندازه‌ای به دلیل کمک در فروش فیوز جنگ‌افزار به چین، از گروه صنعتی بین‌المللی سیگنال اند کنترل[1] دریافت کرد. نامبرده سالها رایزن ارشد شرکت یونایتد تکنالوجیز آو هارتفورد، کنتیکت[2]، یکی از سازندگان موتور جت و بالابر، یعنی شانزدهمین شرکت بزرگ صنعتی جهان، و دهمین صادر کننده بزرگ آمریکا، و دارای هفده سرمایه‌گذاری مشترک در چین تا سال ۱۹۹۶، بوده است.

هیگ در سفرهای خود به پکن برای دیدار [با مقامهای چینی]، اغلب مدیران ارشد شرکتها را همراه خود دارد. برای نمونه، در سال ۱۹۹۶، نامبرده به همراه جرج دیوید[3]، رئیس کل شرکت یونایتد تکنالوژیز[4]، با لی پنگ[5] دیدار کرد؛ و در آن زمان که هیگ دیگر مقامی در دولت آمریکا نداشت، بر تعهد آمریکا نسبت به سیاست یک - چین»[6] تأکید ورزید......

در همین زمان، هیگ نوشته‌های همسازی به نگارش در آورد و در آنها اعلام داشت که با هر گونه رویارویی با چین به دلیل پیشینه حقوق بشر آن کشور مخالف بوده و از آمریکا خواست تا جویای راههای افزونتری برای همکاری باشد. در بهار ۱۹۹۶ یکی از نمایندگان [کنگره] که کوشید شرایطی را برای تجدید توافق کشور برتری یاب برای چین به میان آورد، کریستوفر کاکس[7]، از جمهوری خواهان کالیفرنیا بود که شهرت وی رو به فزایندگی می‌رفت. پیش از آن، در همان سال، کاکس نقشی کلیدی در پیشبرد لایحه‌ای داشته که به کنگره ارائه شده بود، و اعلام می‌داشت که آمریکا متعهد به کمک به تایوان در صورت یورش لشکری چین به آن سرزمین می‌باشد. ارائه این لایحه به کنگره در ۷ مارس که از سوی هشتاد نماینده دمکرات و جمهوری‌خواه یاری شده بود، نقشی ابزاری در تصمیم پرزیدنت کلینتون به گسیل دومین ناو

1. International Signal & Control Group PLC
2. United Technologies of Harford, Connecticut
3. George David
4. United Technologies
5. Li Peng [در آن زمان نخست وزیر چین بود، ولی هم اکنون رئیس مجلس آن کشور است.م]
6. one - China policy
7. Christopher Cox

هواپیما بر به پیرامون تایوان داشت. یک روز پیش از رأی‌گیری درباره توافق کشور برتری یاب [در امور بازرگانی]، هیگ به کاکس تلفن کرده و او را نکوهش و متهم کرد که می‌کوشد روابط آمریکا - چین را به نابودی کشاند.

مارک پی. لگون[1] دستیار کاکس گفت که وی خشمگین شده بود زیرا این «تلفنی بی‌جا و نابجا» بود، و افزود ما می‌خواهیم بدانیم که چه کسی جیب نامبرده [هیگ] را پر کرده، که هنوز ما به آن پی نبرده‌ایم.»

مقایسه میان کیسینجر، هیگ، و دیگران مانند، ایگلبرگر و اسکاوکرافت از یک سو، و از سویی دیگر جیمز لیلی[2]، سفیر آمریکا که در آیین روز ملی در سال ۱۹۸۹ شرکت نداشت، بسیار گویا می‌باشد. لیلی، یکی از مقامهای والای سازمان اطلاعات مرکزی[3] آمریکا، انتقادگر چین بوده، و از نظریه‌ای پیروی می‌کند که می‌گوید بهرمندیهای آمریکا در ستیز بوده و آمریکا در صورت تلاش زورمندانه پکن برای چیرگی بر سرزمین تایوان، الزام به پشتیبانی از تایوان دارد. نیاز به گفتن نیست کسانی مانند هیگ هستند که می‌توانند برای سودیابی افزون به لی پنگ، جیانگ زمین، و رنگ یبرن دسترسی بیابند؛ آیا کسی می‌تواند گمان کند که اگر لیلی هم تصمیم بگیرد رایزن شرکتها [ی صنعتی - بازرگانی] شود، برای کامیابی بیشتر همین رویه‌ها را در پیش بگیرد؟ گفتمان در اینجا آن نیست که کمک هیگ به یونایتد تکنالوجیز نادرست می‌باشد، یا اینکه چیز ناروشنی درباره داد و ستد بازرگانی این شرکت با چین در میان است. می‌توان چنین پنداشت که یونایتد تکنالوجیز به دلیل این بازرگانی [با چین] مانند دیگر شرکتها به اقتصاد آمریکا کمک می‌کند، و ناگزیر است که هر گونه لبهٔ رقابتی را برای راهیابی به بازار چین به کار آورد. آنچه که ناروشن می‌باشد، همانا نقش دوگانه‌ای است که از سوی کسانی مانند کیسینجر و هیگ به‌کار گرفته شده، و در آشکار و پنهان از شخصیت و نفوذ خود برای پیشبرد سیاستهایی بهره می‌گیرند که سودهای کلانی برای شخص خودشان دارد. شاید مهمتر از همه آن باشد که لابه گری چین نو

1. Mark P. Legon
2. James Lilley
3. Central Intelligence Agency (C.I.A)

راهبر آن است که چشم اندازی از چین پدید آورد که اساساً آن راکشوری نیکخواه، آشتی جو، و پدافندگر که بهرمندیهای درازمدت آن کشور با بهرمندیهای آمریکا همسان و یکسان نشان داده شود.

یکی از دستیاران سنا به ما گفت: «ما نمی‌توانیم یک گفتگوی سازنده درباره چین داشته باشیم، زیرا در تحلیلگری پایانی، تقریباً سراسر دستگاه دولتی، گونه‌ای بهرمندی در نگهداری و ادامهٔ وضع موجود دارد.»

واژگان «لابه گری چین» برای کسانی که تاریخ گذشته نزدیک را به یاد می‌آورند، کسانی مانند هنری لوس[1] و سناتور ویلیام نولند[2] را یادآور می‌شود که آرمان این دو همانا پیشبرد این دیدگاه بود که کومینتانگ[3] در تایوان را دولت قانونی سراسر چین به شمار آورند. لابه گری کنونی چین خواست پکن را به پیش می‌راند، و از زمان پیروزی در گفتگوهای کشور برتری یاب [در داد و ستد بازرگانی] در سال ۱۹۹۴، بیش از گذشته پویا شده است. این لابه گری از چند بخش سست - پیوسته پدید آمده است، که همگی از راه پیوندها، دسترسی، یا سودیابی از چین به تلاش می‌پردازند. کامیابی چین در گسستن پیوند میان حقوق بشر و برخورداری از وضعیت کشور برتری یاب نشانهٔ دگرگونی افزون در سیاست آمریکا در برابر چین می‌باشد. از آن زمان تاکنون رخنه گری جامعه بازرگانی، به ویژه در زمینه سیاست [آمریکا] نسبت به چین، فراوان بوده است - و مطمئناً رخنه گری در این زمینه از دیگر زمینه‌های سیاست برونمرزی آمریکا بیشتر بوده است.

گاهی این تلاشها جنبه خانوادگی می‌یابد. سناتور ج. بنت جانستون[4]، از حزب دمکرات لوئیزیانا[5] که رئیس کمیته انرژی سنا بود، دو پسر خود را در یک مأموریت بازرگانی که بخشی از آن از سوی بودجه دولت فدرال پرداخت شده بود، به همراه برد. هر دو پسر وی درگیر در بالا بردن داد و ستدهای بازرگانی با چین بودند. سپس جانستون یک نامهٔ «دوست

1. Henry Luce
2. William Knowland
3. Kuomintang
4. J. Bennet Johnston
5. Louisiana

گرامی» به عضوهای کمیته روابط برونمرزی سنا نوشته و از ایشان درخواست کرد پشتیبانی خود را از اشغال تبت از سوی چین نمایان کرده و گفت که دیدارهایی را با لی داویو[۱] سفیر چین در آمریکا ترتیب خواهد داد.

یکی از درونی‌های کنگره به ما گفت که برخی از کارکنان کنگره، سناتور جانستون را «منشی تعیین وقت» سفر چین می‌نامند.

یک گروه بلند پایه و نهانی که ریاست آن با خود جیانگ زمین است، گروه کانونی راهبری کاری[۲] در رابطه با کنگره آمریکا را دارد. این گروه در سال ۱۹۹۵ برای پیشبرد رخنه گری چین بر سیاست آمریکا پدید آورده شد، و تنها در برابر کمیته هفت نفری پولیت برو[۳] پاسخگو می‌باشد؛ و این نمایانگر آگاهی افزونتر چین از اهمیت لابه گری مستقیم با عضوهای دستگاه قانونگذاری [آمریکا] می‌باشد. چین که زمانی روند سیاسی آمریکا را کاملاً نادیده می‌گرفت و از آن روی تلاشی برای رخنه گری در آن نداشت، در سالهای اخیر تلاشهای افزونتر و ماهرانه‌تری را در این زمینه رخنه گری به کار گرفته است. تنها در آوریل ۱۹۹۶، جیانگ از سه هئیت جداگانه کنگره آمریکا به سرکردگی سناتورها، دیدار داشته است. در آغاز سال ۱۹۹۵ سفارت چین شمار مقامهای چینی رابط با کنگره [آمریکا] را از دو به پنج تن افزایش داده است. و به آکادمی دانشهای اجتماعی چین نیز دستور داده شده است که روند سیاستگذاری [آمریکا] را بررسی کند تا رهبران چین درک بهتری از چگونگی رخنه گری بر قوه‌های اجرایی و قانونگذرای [آمریکا] داشته باشند.

گهگاه پیشگامیهای چین می‌توانند با هماهنگی ناکام شوند. در ژانویه ۱۹۹۶، لیو هواکیو[۴] دستیار وزیر خارجه که [سپس]گزارش شد که مقام والای سازماندهی روابط با آمریکا می‌باشد، به سناتورهایی که از پکن دیدار می‌کردند، پیشنهاد کرد که کنگره [آمریکا] هیچگونه موضوع منفی درباره روابط دو سویه طی سال انتخاباتی به میان نیاورند. سناتور جان گلن[۵] از

1. Li Daoyu
2. Central Leading Working Group
3. Politburo
4. Liu Huaqiu
5.John Glenn

اوهایو[1] گفت که چنین می‌نماید که لیو چگونگی رویه کاری دولت آمریکا را درک نمی‌کرد، وگرنه می‌دانست که هیچکس نمی‌تواند به یکایک نمایندگان کنگره دستور دهد که چیزی درباره چین به میان نیاورند. ولی در موردهای دیگر، لابه گری چین به شناخت شایان و خردمندانه دست یافته است. در سال ۱۹۹۴ پس از سفر ناکام وزیر خارجه [آمریکا] وارن کریستوفر[2] به پکن، که درخواست وی برای ارج به حقوق بشر از سوی چین رد شد، سناتور ارنست هالینگز[3] طی یک گفت و شنود در سنا به وی گفت: «حتی پیش از آن که شما وارد [پکن] شوید، جمعیت خیابان ک[4] در اینجا متشکل از وکیلان، رایزنان و نمایندگان ویژه به چینی‌ها گفتند: نگران وی نباشید.»

دیگر پیشگامیهای چین نیز بخشی از تلاش دراز مدت این کشور در رخنه گری در پندار همگانی [آمریکا] می‌باشد. چین به شماری از روزنامه‌های چینی-زبان که در آمریکا انتشار می‌یابند و نیز فرستنده‌های تلویزیون کابلی چینی زبان پول می‌دهد، و این رسانه‌ها تقریباً همانند رسانه‌های درونمرزی چین به کار می‌افتند. (تایوان نیز شماری از سازمانهای رسانه‌ای را در کنترل دارد، و با اینکه سویگیری این رسانه‌ها به طرفداری از تایوان است، ولی اینگونه رسانه آزادی افزونتری را نسبت به رسانه‌های درونی تایوان دارند). همچنین چین پیشنهادهایی را از سوی شرکتهای روابط عمومی بین‌المللی که نوید می‌دهند که راههایی را برای بهبود نمود چین در آمریکا بیابند، دریافت می‌دارد. «همگام با این تلاش‌ها در راستای دستیابی به جایگاه کشور برتری یاب [در بازرگانی] - بدون شرایط - همانا کوششهایی نیز در زمینه بهبود نمود کلی چین در آمریکا طراحی شده‌اند، که چین را همچون یک شریک ارزشمند بازرگانی که [آمریکا] بهرمندیهای مشترک بسیاری با آن دارد، تمایان سازند.»، و یکی از این پیشنهادها از سوی دستگاه امور همگانی سراسری هیل و نولتون[5] طراحی و ارائه شده است.

به هر روی، مهمترین موضوع، «جمعیت خیابان ک» است که گویای خیابان واشنگتن،

1. Ohio
2. Warren Christopher
3. Ernest Hollings
4. K-Street
5. Hill and Knowlton Public Affairs Worldwide

یعنی جایی که شماری از لابه گران دفترهای خود را در آن جا داده‌اند، و این دفترها از سوی شرکتهای بُزُرگی که با چین روابط اقتصادی مهمی دارند، راهبری و تأمین مالی می‌شوند. در میان این سازمانهای لابه گر برای چین (البته نه نیرومندترین)، رایزنی بازرگانی آمریکا - چین[۱]، کمیته اضطراری بازرگانی آمریکا،[۲] اتاق بازرگانی آمریکا،[۳] انجمن ملی خرده فروشان،[۴] و انجمن ملی سازندگان[۵] می‌باشند. ولی نیرومندترین آواها درباره سیاست چین همانا مدیران عامل یکایک شرکتها هستند. یکی از کسانی که پیوندهایی نزدیک با سازمانهای طرفدار چین دارد به ما گفت: «این آدمها می‌توانند با یک تلفن هر کاری را به انجام برسانند». یک گروه از این مدیران عامل نیز در آغاز سال ۱۹۹۶ یک گروه طرفدار چین پدید آورند. این گروه پیشگامی عادی سازی روابط با چین[۶] نامیده می‌شود که به سرعت پیشگام لابه گری طرفدار چین شد. این یک ائتلاف موردی است که عضوهاي راهبر آن عبارتند از بوئینگ، موتورولا، الید سیگنال[۷]، کاترپیلار[۸]، و گروه بین‌المللی آمریکایی[۹]. گروه پیشگامی عادی سازی روابط با چین برون از دفتر لابه گری بوئینگ در واشنگتن دی.سی. کار می‌کند. چنین می‌نماید که پول فراوانی در دسترس دارد. از جمله پیشگامیهای آن پخش یک رشته اطلاعات در سازمانهای آموزشی و میان یکایک آموزگاران در سراسر کشور بوده است. برای مثال این بسته‌های اطلاع دهی دو اینچی داده‌هایی را درباره صادرات پنسیلوانیا و نیوجرسی به چین در بردارد، و نکته‌های مهم آن گویای پدید آوری کار [برای آمریکائیان] است، به هر روی این مجموعه گویای کارهای از دست رفته در نتیجهٔ واردات یا انتقال کارخانه‌های تولیدی آمریکا به برونمرز نمی‌باشد.

گروه پیشگامی عادی سازی روابط با چین نمایانگر یکی از چند تلاش لابه گری روز افزون دستگاه بازرگانی [آمریکا] می‌باشد. برای مثال در شیکاگو در سپتامبر ۱۹۹۶، یک گروه از

1. The United States-- China Business Council (US-CBC)
2. The Emergency Committee for American Trade
3. The United States Chamber of Commerce
4. The National Association of Retailers
5. The National Association of Manufacturers
6. China Normalization Initiative
7. Allied Signal
8. Caterpillor
9. Amercian International Group

شرکتهای بزرگ از جمله موتورولا، یونایتد ایرلاین،[۱] آرتور اندرسون،[۲] کاتر پیلار، دیر انـد کمپنی[۳]، و دیگران (که همگی دفتر مرکزیشان در منطقه شیگاگو است) ائتلاف ایلینوز برای پشتیبانی از روابط بازرگانی آمـریکا - چـین[۴] را پـدید آوردنـد. ریک یـونتس[۵] سـر مـدیر اجرایی بخش آسیای موتورولا گفته است: «فرصتهای کاری ایلینویز بستگی به بازرگانی دارد، و بازرگانی با چین در بالای لیست فرصتهای رشد آیندهٔ شمار گسترده‌ای از صنعتها [ی آمریکایی] جای دارد.» و گروه در یک اعلامیه رسانه‌ای گفته است که هدف آن است که «سیاست دولت، در سطح‌های فدرال، ایالتی و محلی، به سوی پشتیبانی از عادی سازی روابط بازرگانی میان آمریکا و چین تشویق شود.»

«عادی سازی روابط بازرگانی با چین» چه معنی دارد؟ نخست، بر پـایهٔ اعـلامیه گـروه ایلینویز، به معنی «ادامهٔ همیشگی وضعیت کشور برتری یاب» به چین می‌باشد. دوم، به معنی «الحاق چین به سازمان بازرگانی جهانی با شرایط پذیرفتنی بازرگانی می‌باشد». در این مورد دوم، گروه مشخص نکرده است که پذیرفتنی برای کدام یک از دو سو، ولی دلیل واشنگتن در مقاومت در برابر پیوستن چین به سازمان بازرگانی جهانی همانا سیاستهای بازرگانی و تعرفه‌ای چین بوده است، که خود مسئول [بیش از] ۳۳/۸ میلیارد دلار کسری تراز بازرگانی آمریکا در برابـر چـین می‌باشد. روی هم رفته، گروه ایلینویز همدردی خود را کاملاً پنهان نکرده است. و سرانجام هم اعلام داشت که به هنگام دیدار کیان کیچن[۶] وزیر خارجه چین از آمریکا، در ۲۰ سـپتامبر در مهمانسرای ریتس - کارلتون[۷] به افتخار وی مهمانی می‌دهد. کیان در این مهمانی سخنرانـی کرد، و دیدگاههای وی به اندازه کافی همخوان با دیدگاههای بـازرگانان [آمـریکایی] بـود. وی خواستار «تجدید همیشگی» پیمان کشور برتری یاب شد. همچنین نامبرده به گونه‌ای ضـمنی

1. United Airlines
2. Arthur Anderson
3. Deere and Company
4. Illinois Coalition to Support U.S. - China Commercail Relations
5. Rick Younts
6. Qian Qichen
7. Ritz Carlton Hotel

تهدیدی را عنوان کرد. همان تهدیدی که برای نخستین بار، چند سال پیشتر، از سوی دنگ شیائو پینگ به میان آورده شده بود. وی با کارآیی هشدار داد که اگر آمریکا شرایط بازرگانی بهتری را به چین ندهد که مایهٔ آن شود که اقتصاد چین بتواند همچنان رو به بهبود رود، خود آمریکا نیز از این کار زیان خواهد دید. نامبرده افزود: «چین با یک اقتصاد ایستا، یک جمعیت تهیدست، و نیز دچار آشوب اجتماعی، مایهٔ مهاجرت بسیار انبوه پناهجویان [چینی به دیگر جاها] شده و چنین وضعیتی آشتی و استواری و ثبات جهان را تهدید خواهد کرد.»

اتفاقی نیست که همین موضوع از سوی بازرگانان و عضوهای انجمن ملی سازندگان در یک گفت و شنود و در کمیته مجلس نمایندگان [آمریکا]، یک هفته پس از آن مهمانی نیز به پیش کشیده شد. دستیار ارشد رئیس شرکت بوئینگ، لارنس کلارکسون[1] به این کمیته گفت که گفتگوهای مکرر درباره پیمان کشور برتری یاب، مایهٔ پدید آوری «یک پیش‌بینی ناپذیری» در سیاست آمریکا نسبت به چین شده، و این خود به بازرگانان [آمریکایی] آسیب می‌رساند: «اروپا پیمان کشور برتری یاب یا رفتار استانده [استاندارد] تعرفه را برای چین تمدید کرد، و این درست همان رفتاری است که [اروپا] با اکثریت شریکان بازرگانی خود بر پایه‌ای همیشگی در پیش گرفته است. این موضوع در سیاست پکن نادیده گرفته نشد. و آشکارا مایه آن شد که در ماه آوریل گذشته یک خرید ۱/۵ میلیارد دلاری از شرکت هواپیما سازی ایرباس[2] را به انجام رساند.» یک نمایندهٔ انجمن ملی سازندگان علیه «درخواست دگرگونی بی‌درنگ اجتماعی و سیاست در برابر برخورداری چین از مزیت بازرگانی با آمریکا سخن گفت.»

درسی که از این گرفته می‌شود آن است که تلاشهای چین برای تحمیل دستور کار سیاست بین‌المللی خود بر شرکتهای برونمرزی که با چین داد و ستد بازرگانی دارند، بازرگانان آمریکایی را تکان داده است. ولی این تکان مایه برون - رفت آنها از چین نشده است. بلکه این تکان مایه آن شده که بیش از پیش به داد و ستد با چین علاقه‌مند شوند.

چیزی گویاتر از این نیست که شرکت بوئینگ در دوره زمانی ۹۵-۱۹۹۳ یک دهم

1. Lawrence Clarkson
2. Airbus

هواپیماهای ساخت خود را به چین فروخت که این هفتاد درصد کل بازار چین [در این زمینه] بود. چنین می‌نماید که بوئینگ گرایش به آن دارد که تقریباً هر کاری را برای دولت چین بکند تا این سهم خود را [در بازار چین] نگهدارد. در یک رشته مقاله‌هایی که در سال ۱۹۹۶ در نشریه سیاتل تایمز[1] به چاپ رسیدند، استانلی هولمز[2]، مدیران بوئینگ را چنین کسانی به شمار آورد که گهگاه به رهبران چین، لطف‌های سیاسی - اقتصادی می‌کنند، و در نتیجه رهبران چین پیوسته خواهان لطف بیشتری می‌شوند.

هولمز گزارش می‌کند که بده بستان میان بوئینگ و چین رک و آشکار است: «نـه تـنها امسال بوئینگ به لابه گری در راستای تمدید پیمان کشور برتری یاب برای چین پرداخته است، بلکه به همکاری با دیگر شرکتهای کلان برای «همیشگی کردن پیمان کشور برتری یاب با چین نیز دست یازیده است. لارنس کلارکسون راهبرد گذار ارشد بین‌المللی بوئینگ می‌پذیرد که اگر این شرکت کلان هواپیماسازی، هواپیما به چین نفروشد، سوخته خواهد شد.» یکی از کارکنان سنا درباره لابه گری بوئینگ چنین می‌گوید: «زمانی که نوبت چین فرا مـی‌رسد..... آنـها هـمه هستند و هوشیار می‌باشند. و کار را از راه سازمانهای جلودار انجام می‌دهند، بررسیهایی را درباره صادرات انتشار می‌دهند، و می‌دانند که کارسازگران کجا هستند و بر ایشان فشار وارد می‌آورند.»

یکی از کارکنان ارشد و پر شور درباره جمعیت خیابان ک به ما گفت: کسانی که در دستگاه سیاستگذاری تلاش می‌کنند یک اهمیت نسبی به حقوق بشر در چین بدهند، به گـونه‌ای روز افزون از سوی لابه گری بازرگانان نیرومند [آمریکایی] که در کپیتول هیل[3] برای چین به پیکار دست زده‌اند، واپس زده می‌شوند. وی افزود که «از آنجایی که روز به روز بازرگانان آمریکایی افزونتری در چین سرمایه گذاری می‌کنند، ما آدمهای بیشتر و بیشتری را از دست می‌دهیم. جامعه بازرگانی [آمریکا] همه ساله دهها میلیون دلار را علیه ما کارسازی می‌کند.»

---

1. Seattle Times [در ایالت واشنگتن در شمال باختر کشور آمریکا]
2. Stanley Holmes
۳. Capitol Hill به ساختمانهای کنگره و کاخ سفید یعنی جایگاههای تصمیم گیریهای سیاسی و قانونگذاری آمریکا گفته می‌شود.



اثر سی ان ان: افسانه یا واقعیت؟

نوشته: وارن پی. استروبل

روز ۳۱ ماه مه ۱۹۹۵ می‌باشد، و یک آتش خیزی دیگر در بحران دیرپای بوسنی پدید آمده است، و کنت بیکن[۱] سخنگوی وزارت دفاع در دفتر خود در جایگاه سیاستگذاری زنگ ئی[۲] پنتاگون نشسته است. بالای سر وی ساعت گذر ثانیه‌ها را نشان می‌دهد. درون تاقچه دفتر بیکن یک تلویزیون جای دارد. دستیار وی برایان کالن[۳] گهگاه نگاهی به آن می‌اندازد.

در پایین پرده [تلویزیون] علامت آشنای سی ان ان دیده می‌شود. روی پرده نیز چهرهٔ آشنایی پیتر ارنت[۴] که کلاه خود و کت حفاظتی بر تن دارد پیوسته از بوسنی گزارش داده، و به تحلیلگری آخرین بمبارانهای هوایی ناتو و انتقامجویی صربهای بوسنیایی از راه گروگان گرفتن آشتیبانان سازمان ملل پرداخته است. ارنت پرسشهای مهمانان و بینندگان برنامه دو سویهٔ «گفتگوی زنده»[۵] سی ان ان را پاسخ می‌گوید. برخی از بینندگان با رایانه پرسشهای خود از راه خدمت رایانه‌ای[۶] می‌فرستند. در آغاز این ساعت، بیکن یک «مقام ارشد وزارت دفاع» را به تالار توجیه گری پنتاگون رهنمایی می‌کند تا به گزارشگران شک دار بگوید که چرا دگرگونی سیاسی ظاهری اخیر دولت کلینتون درباره بوسنی دگرگونی چندانی نمی‌باشد.

در اینجا برخورد چگونگی و توان رسانه‌های همگانی با سیاست برونمرزی نمایان

---

1. Kenneth Bacon
2. E Ring
3. Brian Cullen
4. Peter Arnett
5. Talk Back Live
6. Compu Serve

می‌شود، و تلویزیون بی‌درنگ تصویرهای آتشین چگونگی پندار همگانی را پخش می‌کند که خواستار پاسخهای آنی از سوی مقامهای دولتی در زمینه نموددهی و باز نموددهی به سیاست برونمرزی - از راه این رسانه الکترونی - هستند. و این را اثر سی ان ان نامیده‌اند.

این چکیده - واژگانی است که گویای شماری از پدیده‌های متفاوت است. شاید بهترین تعریف از سوی پرفسور استون لیوینگستون[۱] استاد دانشگاه جورج واشنگتن ارائه شده باشد که می‌گوید: این از دست دادن بخشی از کنترل سیاسی سیاستگذاران به دلیل توان رسانه‌های همگانی است، یعنی توانی که [سیاستگذاران] نمی‌توانند کاری درباره آن بکنند.

یا اینکه بهترین تعریف این است؟ من در اینجا هستم تا این پرسش را از بیکن بکنم.

بیکن، روزنامه نگار پیشین، مرد دقیقی است. وی که پاپیون و عینک سیمی می‌زند، چنین می‌نماید که به آسانی از جا در نمی‌رود. در روزی همچون امروز، پاسخ وی گویا می‌باشد. نامبرده می‌گوید: «سیاستگذاران توانسته‌اند خود را بیشتر برای رویارویی با عامل سی ان ان هماهنگ کنند.»

پندار بیکن بارها طی تقریباً یک صد مصاحبه [در سالهای ۱۹۹۵ و ۱۹۹۶] با وزیران خارجه، سخنگویان و یا هر کسی در رده‌های میانی، به این یا آن گونه شنیده شده است. من با مقامهای دولت بوش و سپس دولت کلینتون، سازمان ملل و سازمانهای کمک رسان، افسران ارتش که در بوسنی، سومالی، هائیتی و روآندا بوده‌اند؛ و با روزنامه نگارانی که از این کشورها گزارش فرستاده‌اند، گفتگو کرده‌ام. البته امکان دارد که همگی نادرست گفته باشند (یعنی مقامها). ولی روی هم رفته آیا همگی می‌خواهند پذیرای این باشند که اختیارشان غصب شده، و کارهای مهمی را که به عهده دارند، بیجا به شمار آورند؟ در این زمینه گفته جورج کنان[۲] دیپلمات افسانه‌وار در سرآغاز ورود نیروهای آمریکایی به سومالی چشمگیر می‌باشد، که می‌گوید: اگر [می گویید که] سی ان ان سیاست برونمرزی را تعیین می‌کند، پس ما چه نیازی به اداره کنندگان و قانونگذاران [کشوری] داریم؟

ولی چنانچه کسی به درستی به این رویدادها که گمان می‌رود اثباتگر اثر سی ان ان

1. Professor Steven Livingston
2. George Kennan

باشند، بنگرد، در خواهد یافت، همین که گفتار و / یا تصویرهای واقعی درصدد برآیند که سیاستگذاران را ناگزیر به دگرگونیهای ناگهانی کنند، اثر سی ان ان اندکتر می‌شود. و این همچون سرابی در کویر است که با نزدیک شدن به آن از میان می‌رود.

بازده فراینده پژوهش دانشورانه در زمینه اثر سی ان ان، به ویژه، و یا تلویزیون در مجموع، را بر روند سیاست برونمرزی آمریکا، دچار شک می‌کند؛ یعنی نمایش و نگاه کوتاه بر پخش تلویزیونی زندهٔ رویدادهایی مانند میدان تیان آنمن در سال ۱۹۸۹ یا تصویری از یک سرباز آمریکایی که در خیابانهای موگادیشو[1] پایتخت سومالی در اکتبر ۱۹۹۳...... و این چیزی که مقامها به من گفتند کاملاً موازی با یافته‌های نیک گووینگ[2] سر دبیر دیپماتیک شبکه تلویزیونی مستقل بریتانیا[3] در یک بررسی برای دانشگاه هاروارد[4] بود که طی آن با شماری از مقامهای بریتانیایی و آمریکایی گفتگو کرده بود. حتی شماری از افسران ارتش، که گمان برده می‌شود که از کارکرد رسانه‌ها انتقاد می‌کنند، دریافته‌اند که اثر سی ان ان کمتر از آن است که گفته می‌شود. ولی هیچکس نمی‌گوید که سی ان ان هیچ اثری بر روزنامه نگاران، مقامهای دولتی، و راهی که این دو گروه در کردارکاری خود در پیش می‌گیرند، ندارد.

تقریباً با هر مقامی که مصاحبه شد، پذیرفت که پدیداری شبکه خبری تلویزیونی [کابلی] به گونه‌ای ریشه‌ای رفتار سیاست برونمرزی آمریکا را دگرگون کرده است. آگاهی رسانی در همه جا هست، و تنها منحصر به سی ان ان نمی‌شود، و با پیشرفت در دیگر زمینه‌ها، مانند دستگاههای رسانه‌ای پیشرفته‌تر در کشورهای پیشرفته و رشد انفجاری اینترنت، روندی روز افزون یافته است. مارگارت توتویلر[5] دستیار وزیر خارجه در روابط همگانی در زمان وزارت جیمز ای. بیکر سوم[6] می‌گوید: «این یک بخش و روال کارسازی از فرمانروایی است.» وی در دوره کار خود در تالار وزارت خارجه می‌دانست که مهمترین مهمانان گزارشگرانی نیستند که به پرسش می‌پردازند، بلکه ردیف دوربین‌هایی هستند که در پشت تالار توجیه گری جای گرفته و

---

1. Mogadishu
2. Nik Gowing
3. Britain's Independent Television Network
4. Harvard University
5. Margaret Tutwiler
6. James A. Baker III

توضیح‌های وی را از سیاست آمریکا به گوش رهبران، روزنامه نگاران و همگان در سراسر جهان می‌رسانند.

بیکر می‌گوید سی ان ان برداشت «چرخه خبری» را از میان برد. در زمانی که وی رئیس مبارزه انتخاباتی بود، چرخه خبری بسیار مدت دارتر بود، یعنی کاندیدا وقت بیشتری برای پاسخگویی به اتهامهای طرف مخالف خود داشت. هم اکنون مقامها بایستی تقریباً بی‌درنگ به رویداد پاسخ بگویند. زیرا دوربینهای کوچک و بشقابهای ماهواره‌ای تقریباً می‌توانند در هر جایی باشند، و سیاستگذاران دیگر از مزیت امکان نادیده انگاری رویدادهای دور دست برخوردار نیستند.

نیز این دگرگونیها بر پیکارهای نوین لشکری آمریکا اثر می‌گذارند، که این پیکارها به گونه‌ای فزاینده کنشهای آشتیبانی یا مردم دوستانه را در برداشته، و در آنها هیچگونه بهرمندی مهمی از آمریکا در خطر نبوده و بنابراین منطق کمتری برای کنترل خبرهای رسانه‌ای هست. گفتمان روزنامه نگار - ارتشی درباره چگونگی خبرهای رسانه‌ای و دیگر محدودیتهایی که از زمان پیکار گرنادا[1] و جنگ [دوم] خلیج فارس پدیدار می‌شدند، تحت تأثیر [گسیل نیرو به] سومالی و هائیتی قرار گرفتند، یعنی در جاهایی که رسانه‌های گزارشگری چنان دگرگونه بودند که اغلب گزارشگران به جای گرفتن اطلاعات از ارتشیان، خود اطلاعاتی را در اختیار ارتشیان می‌گذاشتند. سرگرد ارتش آمریکا دیوید استاکول[2] و سرهنگ بری ویلی[3] سخنگویان اصلی لشکریان [آمریکایی] در سومالی و هائیتی، هر دو حضور رسانه‌های همگانی را هم یاری رسان و هم آزار دهنده خواندند، ولی پایان آن همانا چیزی است که ارتش آن را «پیرامونگاه پیکار»[4] به شمار می‌آورد. ولی اینکه گفته شود سی ان ان چگونگی کار فرمانروایی را دگرگون می‌کند، و مدت زمان تصمیم‌گیری را کاهش می‌دهد، و پیکارهای لشکری را برابر دید همگان می‌گذارد، به معنی آن نیست که سیاست را هم تعیین می‌کند.

پس چگونه اثر سی ان ان به کار می‌افتد؟ یک راه برای پاسخگویی به این پرسش آن است

---

1. Grenada Operation
2. Maj. David Stockwell
3. Col. Barry Willey
4. Operating environment

که برخی از افسانه سازیهای همگانی درباره این شبکه، و چگونگی رفتار روزانه مقامهای دولتی در این زمینه را بررسی کنیم.

افسانه شماره ۱

سی ان ان زندگی را برای سیاستگذاران برونمرزی دشوارتر می‌کند.

خدمات کابلی - ویدئویی همه - ساعته تد ترنر[۱]، برای آن دسته از مقامهای دولتی که می‌دانند چگونه آن را به کار گیرند، همانا مایه شکوفایی فراوان در این زمینه شده است. این بخوبی در زمان جنگ خلیج فارس آشکار شد؛ یعنی زمانی که بوش در کاخ سفید می‌دانست که دستیاران والای پرزیدنت صدام حسین نمی‌خواهند خبر بد را بدهند، خبر از راه شبکه سی ان ان به اتاق نشیمن صدام راه یافت. همچنین به دلیل اینکه سی ان ان به پخش زنده یک برنامه توجیه گری پنتاگون درباره عربستان سعودی و واشنگتن پرداخت، مقامهای دولتی نیز در پایان، ساعتها مستقیماً با شهروندان آمریکایی به گفتگو پرداختند. یک بررسی که از سوی تفسیرگران طی جنگ خلیج فارس به روی پرده تلویزیون آمد، نشان داد که اکثر مفسران افسران بازنشسته ارتش یا «برگزیدگانی» هستند که کمابیش از دیدگاه دولت درباره این بحران پشتیبانی می‌کنند. البته صدام نیز از سی ان ان بهره می‌گیرد، و پیتر ارنت از عراق گزارش می‌داد که تناقضی را هم پدید آورد. این مایه چالش نسبت به دولت [آمریکا] می‌شد - ولی به هر روی، دریچه‌ای سودمند درباره چگونگی اندیشه آن مرد [صدام] در بغداد را نیز گشود.

برای سی ان ان در انجام این لطف به مقامهای دولتی نیازی به یک برخورد گسترده [لشکری] و نیم میلیون سرباز در کویر نبود، سخنگوی پنتاگون بیکن می‌گوید: «هر کسی درباره این سخن می‌گوید که عامل سی ان ان بد می‌باشد؛ «ولی حقیقت آن است که بخش مهمی از آن خوب می‌باشد». اگر پنتاگون با یک گزارش گزارشگر سی ان ان در پنتاگون، جمی مک اینتیر[۲] موافق نباشد، ویلیام پری[۳] وزیر دفاع از وی خواهد خواست که نگرش خود را بر رویدادها

1. Ted Turner
2. Jamie McIntyre
3. William Perry

تمرکز بیشتر بخشد. در گذشته پس از خبرهای شامگاهی ساعت شش، مقامها ناگزیر بودند که [تا پخش خبرهای بعدی] ۲۴ ساعت منتظر بمانند؛ و تا آن هنگام معمولاً دیر بود. با وجود سی ان ان مقامها فرصتهای متعددی در طی روز دارند تا برداشتهای همگانی را شکل دهند. به دلیل سرعت گردش کار، سی ان ان می‌تواند راه آسانی برای مقامهای دولتی در درز دادن سیاستهای نوین خود باشد، تا بتوانند پیش از واکنش مخالفان سیاسی خود، به تعریف و بحث درباره آنها بپردازند.

بسیاری از گزارشگران کاخ سفید می‌دانند که اغلب وولف بلیتزر[1] از سی ان ان دریافت کننده اینگونه درز دادن‌های خبری می‌باشد. بلیتزر در سرسرای چمن کاخ سفید برای دوربینهای خبری می‌گوید که درست هم اکنون یکی از مقامهایی که نامش برده نمی‌شود به او چنین گفته است، و این همزمان می‌شود با تلاش گزارشگران روزنامه‌ها برای خبرگیری بیشتر درباره آن.

تصویرهای کشمکش و ترس‌آور برونمرزی که از سوی سی ان ان و دیگر فرستنده‌های تلویزیونی به نمایش در می‌آیند، به مقامهای سیاست برونمرزی یاری می‌دهند تا نیاز به مداخله آمریکا را توجیه کنند. ممکن است سی ان ان فرجامین دفاع در برابر انزواگرایی باشد. ریچارد بوچر[2] سخنگوی وزارت خارجه در زمان وزارت بیکر و وزیر خارجه پیشین آمریکا لارنس ایگلبرگر می‌گوید: «رسانه‌های نوشتاری گهگاه نیاز به درگیری در موردی را پدیدار می‌کنند که حتی فراتر از توان ما می‌باشد.»

افسانه شماره ۲

سی ان ان آنچه را که در دستورکار سیاست برونمرزی جای می‌گیرد، دیکته می‌کند.

البته سومالی نمونه‌ای گویا می‌باشد. در سال ۱۹۹۲ رنج همسانی در جنوب سودان هم پدید آمده بود، التهاب خرد همگانی فروکش کرد، ولی دولت بوش ناگزیر به نگرش به سومالی شد زیرا دوربینهای تلویزیونی در آنجا بودند.

بی‌گمان زمانی که روزنامه نگاران غرق در داستان قحطی در سومالی شدند، کمک‌های

1. Wolf Blitzer
2. Richard Boucher

فراوانی به آن سرزمین گسیل شدند. بیشتر این کمکها از سازمانهای کمک رسانی بین‌المللی سرازیر شدند که از تصویرهای تلویزیونی برای پویش دولتها در پاسخگویی به آن و همگان برای دادن کمک پولی بهره می‌گرفتند. یکی از کسانی که با کلانتر والای سازمان ملل متحد در امور پناهندگان[1] کار می‌کند، می‌گوید: «ما نیاز به این تصویرها داریم. همیشه اینگونه تصویرها». هیچگونه نابجایی در این زمینه نیست. این سازمانهای خصوصی و میان - دولتی[2] به خوبی در شرایط خطرناک کار می‌کنند. ولی به همین دلیل آشکار، این سازمانها، از سوی بسیاری از روزنامه نگاران همچون سازمانهایی بی‌انگیزه در مقایسه با سامانه‌های دیگر، به شمار آورده می‌شوند. این سازمانها در مورد سومالی همگام به سازمانهای کمک رسانی دولتی آمریکا و نمایندگان کنگره علاقه‌مند به آفریقا شدند تا با تلاش برای تبلیغ آن در رسانه‌های همگانی واکنش دولت را پدید آورند.

یکی از رهبران این کوششگری اندرو ناتسیو[3] که در آن زمان دستیار اداری سازمان آمریکایی توسعه بین‌المللی[4] بود، می‌باشد، که به دلیل ارتباط با گزارشگران، شناخته شده است. ناتسیو و همکارانش چند مصاحبه را با رسانه‌ها انجام دادند و در سر آغاز سال ۱۹۹۲ کنفرانسهای خبری در آفریقا و واشنگتن برگزار کردند. ناتسیو می‌گوید: «من بی‌پروا رسانه‌های گزارشگری را همچون میانجی برای آموزش سیاستگذاران در واشنگتن و اروپا به کار گرفتم». تا دریابند که چگونه بحران را باز گویند. وی می‌افزاید که «برای به جنبش در آوردن سیاست» رسانه‌ها را به کار آوردم. همین که گزارشگران پا به سومالی گذاشتند -گاهی همراه با کلانتر والای سازمان ملل در امور پناهدگان، صلیب سرخ بین‌المللی و دیگران - البته گزارشهای تصویری از قحطی مخابره کردند که فشار را بر رئیس جمهور افزایش داد تا دست به کاری بزند. هرمن کوهن[5] دستیار پیشین وزیر خارجه در امور آفریقا می‌گوید: «این با بهره‌گیری دولت از رسانه‌های نوشتاری آغاز شد، و سپس روند دگرگون شده و رسانه‌ها به بهره‌گیری از دولت

1. U.N. Hight Commissioner for Refugees (UNHCR)
2. intergovernmental
3. Andrew Natsios
4. U.S. Agency for International Development
5. Herman Cohen

پرداختند.»

یک نگاه گذرا به الگوهای گزارشگری تلویزیونی درباره سومالی نیز پرسش‌هایی را درباره تواناییهای دستورکار-نهی رسانه‌ها پدید می‌آورد. تا پیش از تصمیم ماه اوت ۱۹۹۲ بوش درباره ترابری هوایی کمکها، اندک فرستنده‌های تلویزیونی به گزارش درباره سومالی پرداختند (از هر ۱۵ شبکه سه شبکه). این تصمیم مایه فزونی گزارشگری‌ها شد. این الگو پس از آن هم تکرار شد، یعنی زمانی که بوش دستور داد که ۲۵ هزار نیروی آمریکایی به ایمن سازی کمک‌های مردم دوستانه بپردازند. هنگامی که این نیروها از خواستها و کارهای مقامهای کمک رسانی یا نمایندگان کنگره پیروی نمی‌کردند، دوربینها متوجه این سربازان می‌شدند. البته کمتر احتمال می‌رود که سی ان ان یا دیگر شبکه‌های مستقل گزارشگری می‌توانستند در زمانی که هنوز سومالی در دستور کار واشنگتن جای نگرفته بود، کاری بکنند.

افسانه شماره ۳

تصویرهای رنج مردمان، مقامها را ناگزیر به مداخله می‌کند.

تصویرهای تلویزیونی رنج مردمی، فشارهایی را بر دولت آمریکا می‌نهد تا دست به کاری بزنند، به همانگونه که به دنبال جنگ [دوم] خلیج فارس در شمال عراق، و نیز در سومالی و در رواندا رخ داد. مقامها می‌گویند، بخشی از دلیل آن است که گمان می‌رود کمک دهی برایشان دشواری آفرین نمی‌باشد. (دستگاه سیاست برونمرزی آمریکا در موضوع سومالی با ناسپاسی روبرو شد، و احتمالاً این تجربه‌ای بود که برای همیشه این بخش از چهرهٔ اثر سی ان ان را فرو نشاند).

ولی در این مورد چیز جالبی روی داد، و آن زمانی بود که تصویرها نشان دادند که [اینگونه مداخله‌ها مردم دوستانه] می‌توانند هزینه‌های سنگینی، به ویژه در زمینه تلفات جانی آمریکائیان، در برداشته باشند. تصویرهای جنگهای درونمرزی، مهم نیست که تا چه اندازه درنده خویانه باشند، به سادگی همان اثرهایی را که در راستای پناهندگان یا کمخوراکی کودکان در یک جایگاه خوراکدهی بر جای می‌گذارند، دارا نیستند.

دولت بوش در تابستان و پاییز ۱۹۹۲ از سوی کنگره و سازمان ملل زیر فشار فراوان قرار گرفت، تا درباره ارج زدایی دشخویانه علیه مسلمان بوسنی کاری بکند. در ماه اوت نشریه نیوزدی[1] گزارش داد که یک رشته بازداشتگاه پدید آورده شده که در آنها صربهای بوسنی به شکنجه، تجاوز جنسی و کشتار پرداخته‌اند. طی چند روز آی تی ان بریتانیا[2] این گزارشها را با وخامت افزونتر گزارش کرد و تصویرهایی را نشان داد که مردمان از توان افتاده در پشت سیمهای خاردار به تله افتاده بودند. با این همه در این زمان پرزیدنت بوش و دستیاران وی به این نتیجه رسیدند که مداخله در جنگ درونمرزی بوسنی نیاز به هزاران ارتشی دارد که ممکن است سالها در آنجا درگیر شوند. سی ان ان و دیگر رسانه‌ها نیز این نتیجه‌گیری را دگرگون نکردند.

وارن زیمرمن[3] آخرین سفیر آمریکا در یوگسلاوی می‌گوید: «حتی اگر تلویزیون ۲۴ ساعته هم درباره درنده خوییهای صربها برنامه پخش می‌کرد، اثر چندانی نداشت، زیرا بوش نمی‌خواست به آنجا وارد شود». وزیر خارجه پیشین ایگلبرگر نیز این را تأیید کرده و می‌گوید: «در سراسر این مدت ما این چیزها را می‌دیدیم، ولی می‌بایستی درک کنید که ما عمدتاً تصمیم خود را گرفته بودیم که در آنجا مداخله لشکری نکنیم. و هیچ چیز، حتی آن داستانها، هم نمی‌توانست ما را وادار به مداخله کند..... و این ما را دچار ناآرامی بی‌شگون می‌کرد. ولی این سیاستی بود که دگرگون‌پذیر نبود و مهم هم نبود که رسانه‌ها چه می‌گفتند.»

فشارهایی را که ایگلبرگر از آنها سخن به میان می‌آورد. بسیار واقعی بودند. ولی همانا مقامهای دولتی وانمود می‌کردند که این موضوع نه تنها سیاست ایشان را دگرگونه نخواهد کرد بلکه سفت و سخت به چنین سیاسی چسبیده‌اند. مقامهای دولتی گامهای اندکی برای کاهش فشار طرح‌ریزی کردند، ولی همزمان سیاست مذکور را دست نخورده دنبال کردند. این پاسخها احتمالاً مایه دگرگونی برداشت سی ان ان و دیگر شبکه‌های تلویزیونی درباره دگرگونی سیاسی شد. جورج کنی[4] یکی از مقامهای وزارت خارجه که در اعتراض به نبود واکنش شایسته از سوی آمریکا در بوسنی، استعفا داده می‌گوید: نگرانی دولت بوش در برابر رسانه‌ها «تنها به آنجا

1. Newsday
2. Britain's ITN
3. Warren Zimmermann
4. George Kenney

رسید که گفته شود ما مسئولانه رفتار می‌کنیم». ری گاتمن[۱]، که جایزه پولیتزر[۲] را به دلیل گزارش خود به نیوزدی از بوسنی، برده بود، می‌گوید: «آنچه که پدید آمد همانا واکنش به گزارشها بود، ولی هرگز هیچگونه دگرگونی در سیاست پدیدار نشد.»

تصویرهای کشتار درنده خویانه نیم میلیون مردم رواندا در ۱۹۹۴ دولتها را بر آن نداشت که دست به مداخله لشکری بزنند. این برغم این حقیقت بود که این کشتار [در رواندا]، در مقایسه با هر زمانی از سال ۱۹۹۲ در سومالی تا گسیل نیرو از سوی بوش، از پوشش تلوزیونی افزونتری برخوردار بود. بر پایه گفته مقامها در پنتاگون و دیگر جاها، همین که کشتار در رواندا پایان گرفت و مهاجرت انبوه پناهندگان آغاز شد، آنچه را که همچون یک فاجعه مداخله به نظر می‌آید، به صورت یک دشواری لجستیکی و مردم دوستانه نسبتاً ساده در آمد که ارتش آمریکا به خوبی برای حل آن تجهیز شده بود.

شایسته است بگوئیم که همگان، همانند پنتاگون واکنش نشان دادند. بر پایهٔ گفته یک نماینده والای کمک رسانی، سازمانهای خصوصی کمک رسان بر اثر پخش برنامه‌های تلویزیونی کشتار رواندا، از سوی همگان «تقریباً هیچگونه پولی دریافت نکردند.» کمکها زمانی سرازیر شدند که پناهجویان سیل‌آسا به مرزهای رواندا روی آوردند و «تصویرهای زنان و کودکان...... بی‌گناه و نیازمند [به کمک]» پخش شدند.

افسانه شماره ۴

مقامهای دولتی نمی‌توانند در برابر اثر سی ان ان کاری بکنند.

روی هم رفته، چه اثر سی ان ان راستین باشد یا نباشد، [هر مورد] بستگی به کنشهای خود مقامهای دولت دارد. همانگونه که تد کپل[۳] در شبکه ای بی‌سی گفت: «تا آن اندازه..... که به سیاست برونمرزی آمریکا در هر منطقه معینی مربوط می‌شود، اگر سیاست به روشنی اعلام و به اندازه کافی اطلاعات دقیق درباره آن به دست داده شده باشد، به همان اندازه اثر پوشش

1. Roy Gutman
2. Pulitzer Prize
3. Ted Koppel

تلویزیونی کاهش می‌یابد.» به سخنی دیگر، رسانه‌های همگانی جای تهی را پر می‌کنند، و سی ان ان، با سرعت پوششگری که دارد، می‌تواند توانمندانه و بی‌درنگ این جای تهی را پوشش دهد.

به هر روی این پوششهای رسانه‌ها به مقامهای دولتی توان بند بازی بیشتری را نسبت به آنچه که [جورج] کنان می‌اندیشد، می‌دهد. با مقامهایی که من گفتگو داشتم حتی یک مورد را شناسایی نکردند که گزارشهای تلویزیونی، ایشان را ناگزیر به دگرگونی یک سیاست توانمند و / یا به خوبی جا افتاده کرده باشد. از این روی چنین می‌نماید که رسانه‌ها زمانی می‌توانند اثر گذار باشند که یک سیاست ناتوان بوده و از پیشتر در روند دگرگونی جای گرفته و یا از پشتیبانی همگانی برخوردار نباشد.

بی‌گمان تصویر یک سرباز کشته شده آمریکایی که در اکتبر ۱۹۹۳ با بی‌ارجی هم روبرو شده بود، پرزیدنت کلینتون را بر آن داشت که بی‌درنگ با خواست کنگره برای بیرون آوردن نیروهای آمریکایی از سومالی همگام شده و به آن پاسخ گوید. به هر روی، آنچه که اغلب فراموش می‌شود آن است که با فرا رسیدن سپتامبر ۱۹۹۳ دولت کلینتون از پیشتر طرحهایی را برای بیرون آوری سربازان آمریکا [از سومالی] فراهم آورده بود. درست چند روز پیش از آنکه تصویرهای سرباز کشته شده آمریکایی از شبکه‌های تلویزیونی پخش شوند، وارن کریستوفر وزیر خارجه [آمریکا] به دبیر کل سازمان ملل بوترس بوترس - غالی گفته بود که واشنگتن می‌خواهد نیروهای خود را بیرون آورد. کنگره تأیید خود را درباره گسیل نیرو [به سومالی] پس گرفته بود و بر پایهٔ نمونه سنجی از پندار همگانی، پشتیبانی همگان از این ماموریت، حتی پیش از آغاز به پخش این تصویرها از سی ان ان، رو به کاهش نهاده بود.

به هر روی، آنچه که در این تصویرگریها مهمترین به شمار می‌آمد آن بود که چنین چیزی را سیاستگذاران برونمرزی آمریکا نمی‌توانستند توجیه کنند. دولت کلینتون به گونه‌ای اتفاقی اجازه داد که مأموریت در سومالی از جنبه کمک رسانی مردم دوستانه به سوی بازیابی کشور مذکور گرایش یابد، و این کار را بی‌آنکه درباره هزینه‌های نوآمد، خطرها و آرمانهای آن به همگان و کنگره توضیحی بدهد، در پیش گرفت. تصویرهای مذکور گره گشایی کردند. یکی از افسران

ارتش آمریکا که در سومالی خدمت کرده است، می‌گوید: «پیام به درستی از سوی دولت دریافت نشده بود.» این تصویرها «نمایانگر بیهودگی آنچه را که ما انجام می‌دادیم، بودند.»

این توان سی ان ان در زمینه دگرگونی یک سیاست، که چند ماه پس از آن یعنی در ماه فوریه ۱۹۹۴ با نمایش تصویرهایی از پرتاب خمپاره به درون یک بازار در سارایوو که مایه کشته شدن ۶۸ تن و زخمی شدن شمار بیشتری شد، نمایان می‌شود. تصویرهای «کشتار در بازار» مایهٔ خشم در سراسر جهان شد. آمریکا سیاست یک ساله خودداری خود را از دخالت در بالکان رها کرد، و چند روز پس از آن ناتو را تشویق کرد - که یک منطقه رها از جنگ افزارهای سنگین صربهای بوسنیایی را به گرداگرد سارایوو اعلام دارد.

ولی آنچه را که یک پیوند سادهٔ علت - معلول می‌نماید، در نزد کسانی که سیاست را سامان می‌دهند نمایی دیگرگونه دارد. در اینجا هم درست چند روز پیشتر، کریستوفریک طرح مبنی بر کنش خشم آلودتر آمریکا در بوسنی را به همکاران ارشد خود در دولت ارائه داده بود. وی و دیگران از روند کشمکشهای آمریکا - اروپا درباره بوسنی که مایه ناکارآمدی ناتو شده بود، نگران شدند.

یک مقام والای وزارت خارجه در نشست سیاست نوین آمریکا درباره بوسنی حضور داشت که خمپاره اندازی روی داد. وی به یاد می‌آورد که نگرانی درباره آن بود که مبادا به نادرست سیاست نوین همچون پاسخی به کشتار مذکور به شمار آورده شود. این تصویرها دولت کلینتون را ناگزیر کرد که به سرعت در برابر همگان به پاسخگویی پرداخته و اطمینان بدهد که گفتمان سیاست درونی که چند ماه به درازا کشیده است، طی چند روز به فرجام برسد. ولی این رویداد مایه گواه بیشتری برای اثر سی ان ان شد و به مقامهای دولت یاری داد تا واکنشهایی را که از پیشتر طرح‌ریزی کرده بودند، توجیه کنند. این تصویرها پویشی در افزایش نگرش به بوسنی فراهم آورد که توانست پاسخ سیاسی دولت را توجیه کند. سخنگوی کاخ سفید، دی دی میرز[1] می‌گوید: «این دریچه کوچکی بود. ما از این فرصت بهره گرفتیم. و سیاست خود را به پیش راندیم. و [این سیاست] با کامیابی روبرو شد.»

---

1. Dee Dee Myers

افسانه شماره ۵

اثر سی ان ان رو به فزایندگی می‌رود.

با افسوس بایستی گفت که دست کم نشانه‌ای از گونه‌ای مصونیت همگان و مقامهای دولتی نسبت به آنچه که درباره فاجعه و درنده خویی بر پرده‌های تلویزیونیشان نمایان می‌شوند، پدیدار شده است. سخنگوی کاخ سفید مایکل مک کری[1] می‌گوید: «هم اکنون ما این توان را یافته‌ایم که هر فاجعه انسانی ناخوشایند را هر چند که دردناک باشند بر پرده تلویزیون دیده و درک کنیم. ما احساس خود را فروکش کرده‌ایم.»

هنگامی که یک خمپاره دیگر در اوت ۱۹۹۵ به بازار سارایبو زده شد، تصویرها آشنا بودند: استخری از خون و عضوهای پاره پاره شده تن انسانها. به همین دلیل مک کری می‌گوید که [این بار] اثرگذاری کمتری به بار آورد. سیاست پاسخگویی - به بمباران صربهای بوسنی - به دلیل تعهد چند هفته پیشتر ناتو مبنی بر کاربرد زور برای پشتیبانی از دیگر منطقه‌هایی که از سوی سازمان ملل امن اعلام شده بودند، به اجرا در آمد. ناتو می‌دانست که اگر بخواهد هر گونه اعتماد آوری باقیماندهٔ خود نگهدارد، بایستی این کار به خوبی انجام دهد. نکته مک کری درباره فروکشی احساس را می‌توان در گفتهٔ یکی از بینندگان به یک پژوهشگر مهمان ان بی‌سی یافت: «اگر من بار دیگر بچه‌ای را ببینیم که پشه‌ها دوروبر وی وزوز می‌کنند، من برای بار دیگر این نمایش را تماشا نخواهیم کرد.»

درست مانند عادی شدن به بازار آمدن هر گونه فن آوری نوینی در گذر زمان، مردمان آموخته‌اند که اندک اندک خود را با زمان برنامه‌های واقعی تلویزیون نیز هماهنگ کنند. در جایی که این امکان هست که مقامهای دولتی بی‌درنگ به گزارشهای سی ان ان، که سپس نادرستی آنها آشکار شود، واکنش نشان دهند، شماری از سخنگویان کنونی و گذشته می‌گویند که دولتها در رویارویی با فشارهای زمانی بیش از پیش پیشرفته شده‌اند. بوچر می‌گوید: «گهگاه ما به هنگام رخدادها وقت بیشتری را صرف می‌کنیم. اگر گمان بریم که برای تصمیم‌گیری نیاز به زمان داریم، ما وقت لازم را صرف تصمیم‌گیری می‌کنیم.» بیکن، سخنگوی پنتاگون می‌گوید: «ما دشواری

1. Michael McCurry

چندانی در این نداریم که بگوییم: اِه، این به راستی افتضاح است، ولی اجازه بدهید دریابیم که به راستی واقعیت چیست.»........

در آن روز [در ماه مه ۱۹۹۵] هنگامی که من با بیکن مصاحبه می‌کردم، تصویرهای رسانه‌ای هنوز آمریکا را به گرداب بالکان نکشانده بودند. بمباران ناتو و چشم انداز گسیل احتمالی نیروهای آمریکایی به بوسنی برای رهاسازی آشتیبانان سازمان ملل، روزنامه نگاران را بر آن داشت که به سارایبو باز گردند. این داستان بار دیگر داغ شد.

اثر سی ان ان باریکتر و پیچیده‌تر از آن است که خرد متعارف می‌گوید. در یک جهان کامل‌تر، رسانه‌های گزارشگری - به ویژه تلویزیون - یک نیروی مستقل‌تر بوده، و دشواریها را بازگو کرده و به شکل دهی دستور کار همگانی یاری می‌رسانند. در واقعیت، سی ان ان و همتایانش، دست کم گهگاه خبرسازان را دنبال کرده و ایشان را تا جایی پی می‌گیرند که به ناراحتی رسیده یا احساس ناراحتی کنند. ستیز میان گزارشگران و مقامهای دولتی همانند گذشته - ولی با گامهایی تندتر - همچنان دنبال می‌شود.



چرخهٔ انتخاباتی و کارکرد سیاست برونمرزی آمریکا

نوشته: ویلیام بی. کواندت

دویست سال پیش، هنگامی که قانون اساسی نمود یافت، رفتار کارهای برونمرزی این ملت نو پا، برای بنیادگذاران آن جنبه کانونی نداشت. همین که استقلال دستیاب شد، باور گسترده آن بود که کشور آمریکا می‌تواند به گونه‌ای نسبی از دیگر کشورهای جهان جدا بماند. یک اقیانوس بزرگ این کشور را از سیاست بازی آشفتهٔ اروپا به دور نگهداشته، و به نخستین رئیس جمهور اجازه می‌داد که گمان کند کشور آمریکا می‌تواند خود را در کارهای دیگر جاهای جهان درگیر نکند.

البته بنیادگذاران قانون اساسی را چنان تدوین کردند که میان دستگاه اجرایی و دستگاه قانونگذاری در زمینه‌هایی مانند تصویب پیمانهایی که با کشورهای بیگانه بسته شده و یا پدید آوری ارتش و نیروی دریایی برای درگیری، در زمان جنگ، تقسیم قدرت وجود داشته باشد. همانند دیگر بخشهای قانون اساسی، در این زمینه‌ها نیز می‌توان دید که تصمیم بر آن بوده که قدرت بیش از اندازه در دست یک بخش از دولت فدرال متمرکز نشود.[1] تقسیم مسئولیت کلید دوری گزیدن از بهره‌گیری نادرست از قدرت بوده است، و در زمینه خرد درونمرزی این گرایش فلسفی به گونه‌ای گسترده ستوده شده است.(1) به هر روی، در زمینه رفتار و کردار برونمرزی بسیار بسیار دشوارتر است که بگوییم مزیتهای تقسیم مسئویت مایه بالندگی دفاع از ملت یا رفاه

---

۱. یادآوری: ممکن است برخی از زیرنویسها حذف یا با شماره‌ای دیگر درج شده باشند.

سراسری می‌شود.

با این همه، حتی سرسخت‌ترین طرفداران رهبری نیرومند ریاست جمهوری در زمینه سیاست برونمرزی، در اینکه بگویند مفاد ویژه‌ای از قانون اساسی درباره سیاست برونمرزی با دشواریهای کنونی جهان همخوانی دارند، دچار دشواری می‌شوند........

قانون اساسی رئیس جمهور را در کردار سیاست برونمرزی، دست کم نه به دلیل تعریف تواناییها، لنگ نمی‌کند. زیرا اینها همگی به اندازه کافی و به گونه‌ای گسترده و پیچیده تعریف شده‌اند، و از این روی یک رئیس جمهور نیرومند و مردم پسند می‌تواند رهبری کار آمدی را ارائه کند، ولی یک رئیس جمهور کم توان و نامحبوب زمان دشواری را فراروی خود می‌یابد. این به درستی نزدیک به همان خواستی است که هر کس می‌تواند گمان برد که بینادگذاران [آمریکا] در سر پرورانده بودند.

دشواری چرخهٔ انتخاباتی

ولی باز هم دشواریهای ریشه‌ای در قانون اساسی یافت می‌شوند که به شدت بر کردار سیاست برونمرزی [آمریکا] اثر می‌گذارند. این دشواریها از ساختار چرخهٔ انتخاباتی مایه می‌گیرند. انتخابات ریاست جمهوری هر چهار سال یک بار انجام می‌شود؛ انتخابات کنگره هر دو سال یکبار؛ و از زمان تصویب بیست و دومین اصلاحیه [قانون اساسی] هر رئیس جمهور می‌تواند [حداکثر] برای دو دوره انتخاب شود. در کردار، چنین روالی سبب می‌شود که رئیسان جمهور در دوران زمامداری خود، با داشتن توان بایسته برای نموددهی کارآور و مؤثر در سیاست برونمرزی، زمان کوتاهی داشته باشند. بهایی را که ما [آمریکائیان] در این زمینه می‌پردازیم آن است که سیاست برونمرزی ما بی‌اندازه وابسته به حسابگریهای کوتاه مدت می‌شود، که طی آن اغلب خواستهای کوته نگرانهٔ سیاست درونمرزی بر اندیشمندی راهبردین چربیده، و دست به دست شدن جایگاه زمامداری چنان زود به زود انجام می‌گیرد که پیوستگی و همبستگی [در سیاست برونمرزی] از میان می‌رود......

این سامانه انتخاباتی برای گزینش رئیس جمهور و کنگره، کمتر می‌تواند توجیه‌گر اندازه، سهم و کوشش ایشان در پدید آوری یک سیاست برونمرزی کارآ باشد. خِرَدورزی سراسری این روال تقریباً جنبه درونمرزی دارد. خواست بر این است که نمایندگان برگزیده، پیوند نزدیکی با خواسته‌های رأی دهندگان خود داشته باشند؛ یعنی در یک دوره دو ساله. گمان بر این است که سناتورها می‌توانند از چشم انداز گسترده‌تری برخوردار باشند، زیرا دوره سناتوری شش ساله می‌باشد. گمان می‌رود که سنا نمایانگر پیوستگی زمانی بیشتر می‌باشد، و از این روی تنها یک سوم نمایندگان آن در هر دورهٔ [دو ساله] انتخاباتی با رای‌گیری از شهروندان روبرو می‌شوند. رئیس‌جمهور از دیدگاه زمانی در میانه جای می‌گیرد، و انتخابات ریاست جمهوری هر چهار سال یک بار انجام می‌شود، و هر رئیس جمهور حداکثر می‌تواند تا دو دورهٔ [چهار ساله] در این جایگاه سیاسی باشد. یک نامطمئنی ناهماهنگ را می‌توان درباره قدرت ریاست جمهوری در این سامانه یافت؛ نامطمئنی که از دیدگاه تاریخ درک‌پذیر بوده، ولی از سویی دیگر می‌تواند اثرهایی توان زدا بر سیاست برونمرزی داشته باشد.

در زمینه سیاست درونمرزی، شاید خردمندانه‌تر باشد که ساختار نظام فدرال به گونه‌ای سازمان یابد که اختیار ریاست جمهوری محدود باشد. روی هم رفته، کشور از چنان گوناگونی بهرمندی برخوردار است که به سختی می‌توان گمان کرد که این نظام بتواند بدون برخورداری از انگیزههای توانمند سازش و میانه روی، به خوبی به کار افتد. اندازه معینی از ناسازگاری، نوسان، دگرگونی حسابگری در زمینهٔ برندگان و بازندگان برای همبستگی این کشور ناهمگون نیازی آشکار می‌باشد. ساختار [دولت] فدرال و چرخه انتخاباتی همگی بخشی از این روالی هستند که اجازه می‌دهد موضوعهای سیاسی درونمرزی با کمترین کشمکش و خشونت به راه حل برسند.

سیاست برونمرزی چیز دیگری است. در سیاست برونمرزی، واشنگتن سخنگوی سراسر کشور می‌باشد. رئیس جمهور فرمانده کل نیروهای لشکری به شمار می‌آید. و در جهان نوین امروزی، رئیس جمهور شاهرگ زندگی و مرگ [کشور] را در دست دارد، زیرا اختیار فرجامین تصمیم‌گیری برای کاربرد جنگ افزارهای هسته‌ای را دارا می‌باشد. چنین تصمیم‌هایی

به ناچار بایستی ظرف چند دقیقه گرفته شوند، و از این روی سنجه‌های باریک بینانه‌ای به میان آورده شده‌اند تا اطمینان یافته شود که رئیس جمهور همیشه در چارچوبه‌ای کارها را به پیش راند که بر پایه بهترین اطلاعات و آگاهیهای ممکن باشد. در دوران [فن آوری] هسته‌ای ممکن است [زمانی پیش آید که رئیس جمهور] زمان لازم برای رایزنی با کنگره، وقت گذرانی برای اعلام جنگ، یا پردازش درک همگانی را نداشته باشد. مسئولیت بی‌اندازه سنگینی بر دوش رئیس جمهور گذاشته شده است، و گمان بر این است که به سود یکایک شهروندان می‌باشد که موضوعهایی که بر رفاه و امنیت کشور اثر گذار هستند، با مهارت، آروین، تخصص و هوشیاری برگزار شوند. سامانهٔ انتخاباتی ریاست جمهوری چنین آرمانی را جاسازی نکرده است.

چگونگی دشواریها

از دیدگاه آرمانگرایانه، هر کسی می‌خواهد ببیند که یک رئیس جمهور خرد و تجربه [آروین] را در سیاست برونمرزی به دفتر ویژه کاخ سفید می‌آورد. هر کسی می‌تواند امیدوار باشد همین که به کاخ سفید دست یافت، زمان، توان، و اختیار لازم را برای حل دشواریهای امنیت ملی و سیاست برونمرزی، به گونه‌ای که مایه بالندگی بهرمندیهای ملی شوند، دارا می‌باشد. ولی برای روشنگری درباره این گمان آرمانگرایانه، بایستی یادآور شد که اینگونه گمانوران تا چه اندازه از پیشینه تاریخی دوران اخیر به دور هستند.

خرد چیزی است که رئیس جمهور ممکن است از آن بهره‌مند یا بی‌بهره باشد، و نمی‌توان چرخهٔ انتخاباتی را مسئول آن دانست. ولی تجربه و توانمندی همراه با زمان و گرایش به راه گشایی در سیاست برونمرزی، بستگی به چگونگی آهنگ چرخهٔ انتخاباتی دارد. به سادگی می‌توان گفت که یک رئیس جمهوری که به تازگی برگزیده شده، ممکن است بخوبی دارای اختیار، توان، و گرایش به راه گشایی در موضوعهای سیاست برونمرزی باشد، ولی تجربه لازم برای داوریهای کارآ، در وی اندک باشد. در چنین موردی، بسیار عادی است که در نخستین سال دوره نخست ریاست جمهوری خود اشتباههایی جدی از وی سر زند. طی دومین دوره، و

بخشی از سومین سال، ممکن است توان و تجربه کافی و زمان هـمگامی خـوبی را بـرای راه گشایی در روندگاه پیچیده سیاست جهانی نمودار کنند. ولی طی سال پایانی یا حتی در بخش مهمی از نخستین دوره زمامداری، هر رئیس جمهور درگیر در سیاستهایی می‌شود که او را بار دیگر به ریاست جمهوری برساند، و چندان زمان یا گرایشی برای راه گشـایی در مـوضوعهای سیاست برونمرزی ندارد، مگر آنکه چنین موضوعهایی مایه برنده شدن در انتخابات به شمار آورده شوند، که البته چنین موردی نادر است.

یک رئیس جمهور که برای بار دوم برگزیده شده است، تـا انـدازه‌ای بـا دشـواریـهایی متفاوت روبرو می‌باشد. احتمالاً تجربه و اختیار را در دست دارد، ولی پس از انتخابات میان دوره‌ای [کنگره] ممکن است گرفتار وضعیت مرغابی لنگ[۱] شده، و در زمینه برگزاری سیاست برونمرزی با دشواریهایی روبرو شود. رهبران دیگر کشورها در چنین وضعیتی از خود می‌پرسند که چرا بایستی خودشان را برای بده بستان [سیاسی] با این رئیس جمهور به دردسر اندازند، زیرا دیری نخواهد پایید که یک رئیس جمهور دیگر، که احتمالاً یک دگرگونی در سیاست را نیز به همراه خواهد آورد، جای وی را در کاخ سفید خواهد گرفت. حزب رقیب، انگیزه انـدکی بـرای کمک به یک رئیس جمهور رفتنی در زمینه پیروزی در سیاست برونمرزی دارد، و درون خود حزب رئیس جمهور نیز تلاش برای جانشینی ممکن است مایه ناتوانی پایگاه پشتیبانی از وی شود. در زمان عادی [دوره زمامداری هر رئیس جمهور] جای شگفتی خواهد بود اگر یک رئیس جمهور در زمان دو دوره‌ای ریاست خود کامیابیهایی مهمی در سیاست برونمرزی به دست آورد.

البته این الگوی تشریحی ساده را نبایستی همچون یک رهنمود بی‌چون و چرا در زمینه چگونگی رفتار یک رئیس جمهور در سیاست برونمرزی در مرحله‌های متفاوت زمامداری وی به شمار آورد. بحرانها می‌توانند دگرگونی ژرفی را در حسابگریهای متعارف سیاسی پدید آورده، توان رئیس جمهور را بالا برده، و زمینه پشتیبانی هر دو حزب را [از رئیس جمهور] فراهم آورند.

---

۱. مرغابی لنگ lame - duck کنایه است از کسی که وضعیت پیرامون وی به گونه‌ای باشد که نتواند به درستی و با کارآیی به کار بپردازد.م

ولی اگر یک بحران تبدیل به تعهدی دراز مدت، تاریک فرجام، و پر هزینه - مانند ویتنام و لبنان - شود، ممکن است نگرشگاههای سیاسی درونمرزی پیشتاز شده، و دست رئیس جمهور را [در هر گونه پیشگامی در سیاست برونمرزی] بند کنند.

اگر رئیس جمهور چیز چندانی برای گفتن درباره سیاست برونمرزی نداشته باشد. چندان اهمیتی ندارد. در نظریه‌پردازی می‌توان سیاست را چنین انگاشت که از سوی سیاست‌وران با تجربه در یک دیوان سالاری بر پایهٔ ناسویگیری [حزبی] به اجرا در آید. یا یک همرأیی بزرگ دو حزب گری استواری یافته و مایه پدید آوری سیاستهای کلان و گسترده شده، و رئیس جمهور را، تا زمانی که در این همرأی به کار می‌پردازد، نسبتاً از نگرانیهای سیاسی درونمرزی برهاند. کسانی که می‌گویند «سیاست در لبهٔ آب [دریا] باز می‌ایستد، گویای آن هستند که می‌توان یک سیاست برونمرزی همآوا را یافت. ولی با اطمینان می‌توان گفت که از میانه دهه ۱۹۶۰ و فاجعه ویتنام، هیچگونه همرأیی درباره سیاست برونمرزی پدید نیامده که بتواند رئیس جمهور را در برابر اثر سیاستهای درونمرزی و چرخه انتخاباتی پوشش دهد.

دوره نخست ریاست جمهوری: الگوی نمونه

ارزیابی مخاطره‌ها و فرصتهای یک رئیس جمهور کلاً فراوردهٔ تجربهٔ زمامداری وی و چگونگی سویگیری او در چرخه انتخاباتی است. به منظور تحلیلگری و با نگرش به خطر برخی کج - پنداریهای که درباره چگونگی واقعیت‌های پیچیده‌تر هست، شایسته است که فرق میان الگوهای نخستین سال، دومین سال، سومین سال، و چهارمین سال ریاست جمهوری را شناسایی کنیم.

این رده‌بندی برای درک میانگین روند سیاسی در یک چرخهٔ چهار ساله سودمند می‌باشد. این چهار رده، پژوهنده را با دگرگونی سنجهٔ نگرشهای سیاست درونمرزی با آغاز یک دوره ریاست جمهوری آشنا می‌کند. زمانی که یک رئیس جمهور می‌خواهد تصمیمی بگیرد، به شدت زیر تأثیر این چرخه [سیاست درونمرزی] قرار می‌گیرد، مگر آنکه مورد تصمیم‌گیری

درباره واکنش به یک بحران سیاست برونمرزی باشد.

اگر هر رئیس جمهور با رایزنان او نسبت به چرخه سیاسی بی‌اعتنا شوند، این خطر را پذیرا می‌شوند که دچار اشتباههای جدی شوند. روی هم رفته روند یادگیری خواه ناخواه طی دوره چهار ساله ریاست جمهوری انجام می‌گیرد. در پایان، بیشتر رئیسان جمهور [آمریکا] پذیرفته‌اند که برخی چیزهایی را که در آغاز دوره زمامداری خود آزموده بودند، با واقعیت همخوانی نداشته‌اند؛ و طی دورهٔ زمامداری روز به روز بیشتر به محدودیتهای توان خود آشنا شده؛ و آرمان خود را پایین‌تر آورده و نگرش بیشتری به چگونگی زمانبندی اجرای خواستهای مردم خود کرده اند

یک رئیس جمهور ورزیده از چرخه سیاسی برای بالندگی فرصتهای کامیابی در سیاست برونمرزی بهره می‌گیرد. ولی یک رئیس جمهور بی‌دقت احتمالاً بهای گزافی را برای نادیده انگاری واقعیت‌های درونمرزی می‌پردازد. البته رویدادها می‌توانند از کنترل به در آیند، همانگونه که در زمان جیمی کارتر(۱) درباره بحران گروگانگیری در سال ۱۹۷۹ دیدیم. این به ویژه برای وی مایهٔ نگونبختی بود، زیرا زمانی رخ داد که سال انتخاباتی آغاز می‌شد. برعکس، رونالد ریگان(۲) ترتیبی داد که درست پیش از مبارزه انتخاب مجدد در ۱۹۸۴، به تناقض حضور سربازان آمریکایی در لبنان پایان داده و همگی را فرا خواند، و چنین می‌نماید که در نمونه سنجی‌ها هم این کار آسیب سیاسی به نامبرده نرساند. بخت و ورزیدگی سیاسی دست به دست هم داده و یک دوره زمامداری سیاسی را به کامیابی می‌رساند.

با نگرش به گذشته، رئیسان جمهور، همراه با رایزنان خودشان، هر یک در دوره ریاست جمهوری، معمولاً از مداخله شدید سیاستهای درونمرزی در پهنهٔ سیاست برونمرزی نالیده‌اند. وزیر خارجه پیشین، سایرس ونس بر این باور است که تنها راه حل این دشواری همانا انتخاب یک دوره‌ای هر رئیس جمهور برای مدت شش سال می‌باشد:(۳)

1. Jimmy Carter
2. Ronald Reagan
3. Cyrus Vance

«من از تجربهٔ سیاستگذاری برونمرزی در چند دولت [گذشته] چنین نتیجه گیری کرده‌ام که دورهٔ چهار ساله ریاست جمهوری پسگردی جدی است، به ویژه در زمینه سیاست برونمرزی. برای هر رئیس جمهور نوآمده‌ای، شش تا نه ماه وقت می‌گیرد که کار خود را یاد گرفته و در زمینه هنجاربندی و اجرای سیاست برونمرزی احساس آرامش کند. برای هیجده ماه پس از آن، رئیس جمهور می‌تواند با اطمینان دست به کار شود. ولی طی یک سال یا یک سال و اندی از پایان دوره زمامداری، وی درگیر در تلاش برای انتخاب دگر بار می‌شود و ناگزیر می‌شود بیشتر کوشش و توان خود را در مبارزه انتخاباتی به کار گیرد. در نتیجه، بسیاری از موضوعها را نادیده انگاشته و تصمیم گیریهای مهم را به تأخیر می‌اندازد. گهگاه تصمیم‌های بد در شرایط فشار ماههای انتخابات مقدماتی گرفته می‌شوند. و اغلب ما را چه در خود کشور و چه در برونمرز ناپیوسته و نااستوار به شمار می‌آورند.»[۲]

دیگران کوشیده‌اند که این نابسامانی را از راه درخواست برای همآوایی هر دو حزب،(۱) و زدودن سیاست برونمرزی از دستور کار سیاست درونمرزی، پاسخ گویند. زبیگنیو برژینسکی، رایزن امنیت ملی پرزیدنت کارتر نوشته است:

«هر دولتی [که در آمریکا روی کار آید] یک دوره رهایی آیینی از گذشته را می‌پیماید، سپس به پیوستگی رسیده، و سرانجام به گونه‌ای روز افزون دست به کار انتخاب دیگر بار ریاست جمهوری می‌شود. در نتیجه، منحنی یادگیری در پهنهٔ سیاست برونمرزی به فشردگی روزافزون می‌گراید. هر دولتی [در آمریکا] گرایش به آن دارد که انرژی بسیار فراوانی برای پیامدهای ناپختگی و ناهمخوانی کارکرد آغازین خود به کار گیرد که گاهی این گونه کارکردهای فزونگرایانه در تلاش برای نوآوری، همسازی با وعده‌ها [ی داده شده در انتخابات]، و جاسازی برای پندارها [ی خود] بوده‌اند. سرانجام زمان آن فرا می‌رسد که پیش-برداشتها جای خود را به واقعیت، گسست به پیوستگی هوشمندانه، و دیدگاه خشک به پیامدگرایی بدهند. ولی این زمان هنگامی است که معمولاً چرخه ریاست جمهوری به پایان خود نزدیک شده است. اینکه روال

۱. برای کاندیدا شدن از حزب خود.م

انتخاب چهار ساله [ریاست جمهوری] اثر ناگواری بر سیاست برونمرزی دارد، آشکار می‌باشد، ولی روشن است که احتمال از میان بردن این لنگی ساختاری نمی‌رود.»[۳]

الگوی نخستین سال [ریاست جمهوری]

هر رئیس جمهور و رایزنانش اغلب دوره خود را نسبتاً با پیشینه‌ای اندک در زمینه‌های سیاست برونمرزی آغاز می‌کنند. این نبود پیشینه، به ویژه هنگامی مهم می‌شود که رئیس جمهور از بیرون از [چرخهٔ سیاستگری] واشنگتن آمده باشد و یا در زمینه کنترل کاخ سفید دگرگونی حزبی پدید آمده باشد. ولی حتی اگر رئیس جمهور برگزیده از چرخهٔ واشنگتن باشد، مانند یک سناتور با تجربهٔ کاری در کمیته روابط برونمرزی، یا یک معاون رئیس جمهور که به ریاست جمهوری رسیده باشد، دلیل اندکی در دست است که چشمداشت این را داشته باشیم که چیزی بیش از یک آشنایی تیره با بیشتر موضوعهای سیاست برونمرزی داشته باشد.

به رئیسان جمهور این امکان داده نشده است که از شکوه خودداری از سویگیری، تا زمانی که به اندازه کافی برخوردار از داوری خردورزانه درباره موضوعهای مربوط نشده‌اند، بهرمند شوند. به جای آن، در زمینه موضوعهایی که علاقه همگان را به شدت بر می‌انگیزد، مانند خاور میانه یا کنترل جنگ‌افزار، چشمداشت از هر کاندیدای ریاست جمهوری آن است که سویگیری خود را آشکار کرده و حتی یک سخنرانی مهم را به چنین موضوعی اختصاص دهد.

این نخستین رهمایه‌های سمتگیرانه یک رئیس جمهور، اغلب در میانهٔ مبارزه انتخاباتی، روی هم رفته از اهمیت شایانی در شکل دهی به روند آغاز کار دولت وی برخوردار می‌باشند. احتمال می‌رود که همین‌ها بازتابگر رویه کلی در سیاست برونمرزی باشند........ و عموماً نیز می‌گویند که دولت پیشین راهی نادرست می‌پیموده، و این نادرستکاریها بزودی رو به راه خواهند شد (البته این در صورتی است که ریاست جمهوری از یک حزب به حزب دیگر برسد). افزون بر چارچوب روند کردارین که در مقایسه با روند دولت پیشین، دیگرگونه است، یک رئیس جمهور نوآمده می‌باید تصمیم بگیرد که چه اولویتی را در دستور کار موضوعهای اصلی سیاست

برونمرزی خود جای دهد. نمی‌توان یکجا به همه موضوعها رسیدگی کرد، و گاه تنها یک علامت درباره علاقه یا نبود علاقه رئیس جمهور [به این یا آن موضوع] ممکن است برای شکل دهی به سیاست دولت وی اثربخش‌تر از ادامهٔ کاغذهای نوشته درباره محتوای سویگیری دولت که خواه ناخواه از سوی دستگاه دیوانسالاری به کاخ سفید سرازیر خواهند شد، باشد.

اگر موضوعی مهم به شمار آورده شود، و اگر خواستهای رئیس جمهور در یک نمودار روند کار بازتاب یابند. احتمال داده می‌شود که در نخستین ماهها دوره نوین [رئیس جمهور] پویاگرا به شمار آید. یک رئیس جمهور که به تازگی انتخابات ملی را برده باشد، احتمالاً درباره توان بهره‌گیری از مقام خود در دستیابی به نتیجه‌های مهم در سیاستهای برونمرزی و درونمرزی خوشبین می‌باشد. اگر تصمیمی درباره این گونه پیشگامیها گرفته شود معمولاً جاه طلبانه است. شناخت این که چه چیزی کارساز بوده و چه چیزی کارساز نیست، نیاز به زمان دارد.

همچنین هر رئیس جمهور و رایزنان وی برای پدید آوری یک سبک کاری روان نیاز به زمان دارند. سردرگمی در اندازه‌ای بالا در نخستین روزهای کاری، غیر عادی نیست. امکان دارد که صدور اعلامیه‌های همگانی را متوقف کنند، و شناخت اینکه چه کسی در میان چند مدعی، به راستی از سوی رئیس جمهور نقش سخنگوی وی را بازی خواهد کرد، نیز نیاز به گذشته زمان دارد. افزون بر این، برای رئیس جمهور و وزیر خارجه وی در زمینه تماس با رهبران گوناگون دیگر کشورها، نیاز به زمان می‌باشد. اینگونه برخوردها سرانجام به آموخته‌های ایشان می‌افزایند، ولی در سرآغاز کار تنها درک کمرنگی از بازیگران برونمرزی، دستورهای کاری ایشان، و توانمندیها و ناتواناییهای ایشان دارند.

همه اینها در سال نخست که اغلب تا اندازه‌ای آزمایشی به شمار آورده می‌شود، روی هم رفته اینگونه نمود می‌یابند: آماجهای سیاسی در چارچوبه‌ای جاه طلبانه جای داده می‌شود، خواستها و وعده‌های انتخاباتی هنوز هم جایی دارند، و واقعیت‌های بین‌المللی به گونه‌ای ناروشن برداشت می‌شوند. نمونه وار بایستی گفت که در بخش پایانی سال نخست [برای دستگاه رئیس جمهوری] آشکار می‌شود که سیاستی را که درباره آن در ماه ژانویه یا فوریه به توافق

رسیده‌اند، پویایی خود را از دست داده یا در روگاه نادرستی افتاده است. از این پس احتمال باز ارزیابی هست، ولی نه پیش از آنکه زمان و انرژی شایانی را در زمینه پیگیری راه نادرست و فرو رفتن در اندیشه‌های آرمانی، از دست بدهند.

الگوی دومین سال

برغم سرخوردگیهای گهگاه در برخورد با موضوعهای سیاست برونمرزی در سال نخست، هر رئیس جمهور به ندرت تصمیم می‌گیرد که نگرش خود را در سال دوم از پهنهٔ بین‌المللی به دور کند. اگر تجربه [یکسال] گذشته رهنمودی فراهم آورده باشد، سال دوم کامیابیهای شایان‌تری را بارور خواهد کرد، چه در زمینه بالندگی و پیشبرد توافق‌های بین‌المللی از راه گفتگو، و چه در زمینه مدیریت کارآمد یک بحران.

تفاوت میان نخستین سال با دومین سال نمایانگر آن است که تجربه می‌تواند آموزگار خوبی باشد. معمولاً سیاستها در دومین سال با واقعیت هماهنگ‌تر هستند. در توضیح گریهای سیاسی کمتر از لایهٔ ایدئولوژیکی بهره گرفته می‌شود. طرحهای راه حلهای فراگیر ممکن است جای خود را به کوشش برای توافق‌های موضعی میانه روانه بدهند.

ممکن است در دومین سال، برخی از کینه‌ورزیها و نیش زدنهای درون - دیوانسالاری فروکش کنند، یا دست کم اگر رئیس جمهور تمایل داشته و این بخت را هم بیابد آنها را بزداید. شکاف میان برگزیده شدگان سیاسی و پیشه‌مندان سازمان خدمات برونمرزی نیز کمتر می‌شود، روی هم رفته کارشناسان منطقه‌ای بیشتری را در گفتمانهای سیاستگذاری جا و میدان می‌دهند. اگر یک مقام دیوانسالار ارشد سال دوم را هم پشت سر بگذارند، دیگر دشمن به شمار آورده نشده و در شمار گروه بازیگران جای داده می‌شود. به هر روی، ناکامیها در نخستین سال، از غرورورزی برگزیده شدگان از سوی رئیس جمهور در برابر دانش پیشه‌مندان می‌کاهد.

هر رئیس جمهور در سال دوم زمامداری خود کم کم به برخورد نادرست خود با موضوعهای سیاست برونمرزی، به ویژه در زمینه خاورمیانه یا روابط آمریکا - روسیه، پی برده

و در می‌یابد که چنین روند نادرستی می‌تواند هزینه‌هایی به بار آورد. انتخابات کنگره برای ماه نوامبر برنامه‌ریزی می‌شود، و در بسیاری از موردها حزبی که در قدرت است می‌داند که ممکن است کرسی‌هایی را در مجلس از دست بدهد. این گونه باختها می‌توانند کار فرمانروایی هر رئیس جمهور را با دشواری روبرو کنند، و از این روی گرایش به آن می‌یابد که اثرهای چنین باختهایی را کاهش دهد. در این زمان دیگر جایی برای پیشگامی‌های تناقض برانگیز نیست. اگر هم پیشگامی‌هایی به کار گرفته شوند، نگرش افزونی به اندازه کامیابی آنها می‌شود. [در این زمان] انگیزه کاخ سفید کمتر از نخستین سال جنبه آزمایشی دارد. و به سنجه‌های کارساز، برتری داده می‌شود. امکان دارد که دستیابی به کامیابی نیاز به سازش درباره اصلها [ی پذیرفته شده دولت] داشته باشد. در این سال هر جمهور در می‌یابد که نگرۀ سیاسی مبنی بر «هنر امکان پذیری» هم در سیاست برونمرزی و هم سیاست درونمرزی می‌تواند کارساز باشد.

الگوی سال سوم

طی سال سوم دوره ریاست جمهوری، می‌توان نمونه وارگفت که احتمالاً همۀ موضوعهای سیاست برونمرزی درکاخ سفید ارزیابی می‌شوند که دریابند آیا چنین موضوعهایی می‌توانند مایه‌ای برای انتخاب دگربار نامزد [ریاست جمهوری] باشند یا نه. از این روی، گرایش آن است که اگر یک پیشگامی را به کار انداخته‌اند، بکوشند که با یک کامیابی نمایان روبرو شود، حتی اگر نتیجه آن به دور از چشمداشت [رئیس جمهور] باشد. و گاهی دولت نیز آمادگی می‌یابد که با امتیاز دهی یا نویدهای کمک [مالی] و جنگ‌افزاری برای رسیدن به یک موافقتنامه [برونمرزی] بهای سنگینی را بپردازد.

چنانچه چشم انداز یک موافقتنامه طی سال سوم نمایی خوشایند نداشته باشد، گرایش به سوی آن است که زیانها را از میان برداشته و رئیس جمهوری را از اینگونه تلاش دیپلماتیک به دور کنند. بالاتر از همه، همین که سال انتخاباتی نزدیک می‌شود، رئیس جمهور نمی‌خواهد که دیگران او را مسئول ناکامی در یک سیاست برونمرزی بدانند. و مطمئناً در پایان سال سوم - اگر

نه بسیار پیشتر از آن - احتمالاً فصل کار روی انتخاب دگر بار آغاز می‌شود.

شتاب برای دستیابی به کامیابی، همراه با گرایش به رهایی از سیاستهای متناقض و پر هزینه، به معنی آن است که اشتباهها اغلب در سال سوم رخ می‌دهند. امکان دارد که فرصتها به دلیل بی‌دقتی از دست بروند. امکان این هست که بهای دستیابی به یک موافقتنامه بسیار بالا باشد، زیرا طرفهایی را که با آنها گفتگو می‌شود دریافته‌اند که تا چه اندازه واشنگتن خواهان دستیابی به یک پیروزی است. نگرشگاههای سیاسی، نیازمندیهای دیپلماسی پیوسته و سود بخش را نادیده می‌گیرند. کمابیش، گاهی نیز در چنین سالی دستیافتهایی پر بار امکان‌پذیر می‌شوند، به ویژه اگر زمینهٔ کاری دومین سال خوب بوده باشد.

الگوی چهارمین سال

هر رئیس جمهوری بیشتر گرایش به این دارد که با سخن پردازیهای فراوان بگوید اجازه نداده است نگرشگاههای انتخاباتی بر رفتار سیاست برونمرزی اثر بگذارند. ولی هر رئیس جمهوری، همچون هر واقعیتگرای سیاسی، می‌داند که بایستی سیاست را هم به شمار آورد. هر کاندیدای ریاست جمهوری [برای دورهٔ در پیش رو]، اگر چیز دیگری را مایه یا بهانه نداشته باشد، زمان اندکی برای بازبینی دشواریهای پیچیده سیاست برونمرزی، دیدار با رهبران دیگر کشورها [که از آمریکا دیدار می‌کنند]، یا ستیز شدید با کنگره درباره کمک یا فروش جنگ‌افزار، در دست خواهد داشت. افزون بر اینها، خواست بر آن است که پشتیبانی حوزه‌های رأی‌گیری، که انگیزه‌ای به ویژه نیرومند درباره موضوعهای معینی از سیاست برونمرزی دارند، از دست نرود. و این چه از دیدگاه رأی و نیز از دیدگاه گرد آوری پول برای حزب [برای هزینه‌های انتخاباتی] و کاندیداهای کنگره می‌تواند مهم باشد.

از این روی رهنمودهای سال چهارم در زمینه موضوعهای تناقض برانگیز سیاست برونمرزی نسبتاً ساده هستند. کوشش به دوری جستن از هر گونه سویگیری. ادارهٔ روشن پیشگامیهای نو. چسبیدن به موضوعهای مطمئن و سخنان میهن دوستانه. حمله به رقیب نسبت

به بی‌تجربگی، کم - آگاهی، و احتمالاً بی‌پروایی وی. اگر بحرانهایی بر رئیس جمهوری تحمیل شده باشند، البته بایستی با آنها برخورد شود، و در سال انتخاباتی بهره‌گیری هر رئیس جمهور از اختیار خود در رویارویی با فوریتها می‌تواند مهم باشد.

گزیده سخن آنکه، هر رئیس جمهور، بیشتر در می‌یابد که در میانه مبارزه انتخاباتی، امید به دستیافت اندکی در زمینه سیاست برونمرزی هست. حتی اگر یک رئیس جمهور آمادگی داشته باشد که پیشگامیهای دلیرانه‌ای را ارائه دهد، رهبران دیگر کشورها ممکن است از پاسخ مثبت خودداری ورزند، زیرا نگران آن هستند که مبادا در ماه ژانویه پیش رو این رئیس جمهور دیگر در کاخ سفید نباشد. احتمالاً دولتمردان، پیش از آنکه تصمیم مهمی بگیرند، خواستار آن هستند که بدانند چه کسی در چهار سال آینده در کاخ سفید خواهد بود. این موضوع توان هر رئیس جمهوری را در چهارمین سال کاهش می‌دهد، حتی اگر خواهان انتخاب دگربار نباشد.

الگوی دوره دوم [ریاست جمهوری]

الگوی چهار سالهٔ دوره دوم هر رئیس جمهور بسیار دگرگون می‌شود. یکسال و نیم آغاز این دوره، ممکن است بهترین زمان برای پیشگامیهای سیاست برونمرزی باشد. در آغاز دورهٔ دوم، امکان دارد که هر رئیس جمهور، برخی یا همهٔ گروه سیاست برونمرزی خود را دگرگون کند. ممکن است رئیس جمهور از گروه مذکور بخواهد تا برای جلوگیری از نمود آشفتگی طی دوره انتخاباتی کنار نروند، ولی پس از آن زمان بازشکل‌دهی به گروه [سیاست برونمرزی] پیش می‌آید. در این زمان رئیس جمهور بیش از پیش از محتوای کار خود آگاهی دارد. انتخاب دگر بار وی ثابت کرده است که همگان پشتیبان او هستند.

به هر روی، در پایانگاه دومین سال، کم کم چشمداشتهای درونمرزی در نگرانیهای سیاست برونمرزی رخنه می‌کنند. احتمال می‌رود که انتخابات میان دوره‌ای از اهمیت فراوانی برخوردار باشد، زیرا روی هم رفته، نتیجه آن تعیین می‌کند که رئیس جمهور در دو سال پیش رو چه اندازه قدرت خواهد داشت. اگر کنترل [حزب رئیس جمهور] در یکی یا هر دو مجلس

[نمایندگان و سنا] از دست برود، دستورکار قانونگذاری به خطر خواهد افتاد. هرگونه باخت مهم حزب رئیس جمهور، ممکن است ستیز برای جانشینی وی را شتاب داده، و می‌تواند مایه گستاخی رقیبان درکنگره شود. در چنین وضعی، می‌توان انتظار داشت که سخنان فراوانی درباره بهفرجامی همآوایی هر دو حزب در زمینه سیاست برونمرزی شنیده شوند.

این گمان که هر رئیس جمهوری که با انتخاب دگربار روبرو نباشد، می‌تواند در دو سال پایانی آزادانه و به گونه‌ای دولتمردانه دست به کار زند، درست نبوده و کسی که چنین گمانی دارد این نکته را به درستی در نیافته است. ممکن است که در چنین وضعیتی رئیس جمهور دستش باز باشد، ولی دیگران او را چندان جدی نمی‌گیرند، زیرا وی به پایان دوره خود نزدیک می‌شود. زمانی در سومین یا چهارمین سال، پدیدهٔ مرغابی لنگ بر رئیس جمهور سایه می‌افکند.

خواستهای رئیس جمهور در زمینه سیاست برونمرزی در دو سال پایانی، هر آنچه که باشند، نمی‌توانند بسیار جاه طلبانه طرح شوند. از این روی، احتمالاً سومین سال یک احساس سرپرستی را [در رئیس جمهور] پدیدار می‌کند. به ناگزیر دشواریها بایستی بدون پیشگامیهای نو اداره شوند. معمولاً در چهارمین سال نیز چنین است، گرچه در این سال مبارزه انتخاباتی در آن راه می‌گشاید. و امکان دارد که رئیس جمهور برای افزایش توان انتخاباتی جانشین خود [از حزب خودش] نگرانیهای خود را در این زمینه آشکار سازد. به هر روی، یک زمان کوتاه یعنی از روز انتخابات در ماه نوامبر تا روز سوگند رئیس جمهور انتخاب شده، در ماه ژانویه پیش رو که نتیجهٔ انتخابات روشن شده، به رئیس جمهوری که دورهٔ ریاست وی رو به پایان است، هنوز اجازه تصمیم‌گیری را می‌دهد.

چند نمونهٔ برجسته

در دورهٔ پس از جنگ جهانی دوم، تنها سه تن، یعنی دوایت آیزنهاور[1]، ریچارد

1. Dwight Eisenhower

نیکسون،[1] و جرج بوش،[2] با داشتن مقداری تخصص در روندگاه جهانی، به ریاست جمهوری رسیدند. به هر روی، حتی این سه تن شکافهایی گسترده در دانسته‌هایشان یافت می‌شد، و در نتیجه نیاز به یک دوره کارآموزی در آغاز زمامداری خود داشتند. دیگر رئیسان جمهور [آمریکا] - هری ترومن، جان کندی، لیندن جانسون، جرالد فورد، جیمی کارتر، رونالد ریگان، و بیل کلینتون - نسبتاً در آغاز زمامداری از تجربه اندکی در زمینه روندگاه جهانی برخوردار بودند.

اگر ما موردهای ترومن - که در زمان جنگ [جهانی دوم] به ریاست جمهوری رسید؛ و آیزنهاور - که ناگزیر بود راه چاره‌ای برای جنگ کره، در نخستین دوره ریاست جمهوری خود بیابد؛ و بوش، که به خوبی آمادگی برای بازی در نقش سیاست برونمرزی را داشت و یک گروه با تجربه را با خود به کاخ سفید آورد، جدا کنیم؛ می‌توانیم نمونه‌های اشتباه کاریهای بی‌تجربگی را، به ویژه در سالهای ۱۹۶۱، ۱۹۷۷، ۱۹۸۱ و ۱۹۹۳ ببینیم. اینها نمونه‌هایی گویا از مردان نسبتاً بی‌تجربه‌ای هستند که پس از ستیز انتخاباتی علیه زمامدار پیشین به دفتر ویژه کاخ سفید راه یافته‌اند.

هر کسی با هر اندیشه‌ای که درباره دوران کوتاه ریاست جمهوری کندی داشته باشد، بایستی بداند که نخستین سال زمامداری وی بهترین نبود. در بهار سال ۱۹۶۱ کندی با ناکامی خلیج خوکها[3] روبرو شد. افزون بر این، با این که ستیز انتخاباتی خود را بر پایه از میان برداشتن شکاف موشکی [با شوروی پیشین] استوار کرده بود، وی ناگزیر به معکوس کردن مسیر و همسازی با واقعیتهای نوین شد، ولی این کار انگیزش یک دور تازه در مسابقه جنگ افزارین را بارور کرد.

نخستین سال زمامداری کارتر با جاه‌طلبی و بی‌پروایی افزون همراه بود. وی کوشید

1. Richard Nixon

2. George Bush [پدر رئیس جمهور کنونی آمریکا، جرج دابلیو بوش]

بی‌درنگ از رهنمودهای کنترل جنگ‌افزار که جرالد فورد و لئونید برژنف[۱] در ولادیوستوک[۲] پی‌ریزی کرده بودند، دوری گزیند، و به جای آن خواهان کاهش ژرف در جنگ افزارهای راهبردین شد. شوروی این پیشنهاد تازه را نپذیرفتند، و در نتیجه زمان ارزشمندی از دست رفت، تا سرانجام گفتگو درباره جنگ افزارها به روال خود بازگشت. کارتر در زمینه خاورمیانه به یک پیشگامی جاه طلبانه برای آشتی دست یازید، ولی این کامیابی را با برخی از دیپلماسی‌های سراسری آشفته و نارسایی در گفتگوها با شوروی کمرنگ کرد. وی با فرا رسیدن پاییز ۱۹۷۷، بهای سیاسی درونمرزی سنگینی را برای تلاشهای خود در خاورمیانه پرداخت، و به رئیس جمهور مصر انور سادات گفت که نمی‌تواند کار چندانی درباره آن انجام دهد. در این زمان سادات که از ناتوانی کارتر آگاهی یافته بود، خود مستقیماً به گفت و شنود با اسرائیل پرداخت.

اشتباه کاریهای نخستین سال زمامداری ریگان نیز تا اندازه‌ای فراورده بی‌تجربگی وی بود. برای نمونه، در زمینه خاورمیانه، وی کوشش خود را به سیاست پدید آوری همرأیی علیه شورروی تمرکز داد. در نتیجه در این چارچوبه کاری، دشواریهای منطقه‌ای مانند بحران در لبنان و کشمکش عرب - اسرائیل نسبتاً کمرنگ شدند.

کشورهایی همچون اسرائیل، مصر، و عربستان سعودی، که همگی به شدت ضد شوروی بودند، تشویق شدند که کشمکش‌های محلی خود را کنار گذاشته و در پیگیری این سیاستهای ضد شوروی همکاری کنند. البته نیاز به گفتن نیست که پدید آوری همرأیی راهبردین خیالی بیش نبود، و غفلت از دشواریهای لبنان و فلسطینیان، زمینه را برای انفجار در سال پیش رو آماده کرد.

کلینتون که با تجربه بسیار اندکی در زمینه سیاست برونمرزی به ریاست جمهوری رسید، در نخستین سال زمامداری خود، به ویژه در بوسنی، با دشواری روبرو بود. در جایی که هیچکس پاسخهای آسانی برای تحریمهای بوسنی نداشت، کلینتون و وزیر خارجه‌اش، با دگرگونی نمادها و نمایش رهبری اندک برای متحدان ناتو، آن را پیچیده‌تر کردند. در خاورمیانه، نامطمئنی

1. Leonid Brezhnev
2. Vladivostok

کلینتون دربارهٔ اینکه چگونه مسئله حساس فلسطینیان را پیگیری کند، منجر به آن شد که اسرائیلیان و فلسطینیان راههای دیگری را برای گفتگو به کار گیرند، که نتیجه خوشایند آن موافقتنامه‌ای بود که بدون دخالت مستقیم و شایان آمریکا به انجام رسید. گرایش نه چندان پخته کلینتون در آغاز زمامداری همانا گمان بازنگری نسبت به صدام حسین در عراق بود، که دیری نپائید که بر پایهٔ آن سیاستی ارائه شد که به نظر می‌آمد آرمان آن برکناری صدام باشد.

گمال می‌رود که هر رئیس جمهور در دومین سال زمامداری خود، بخشی از ارزشها را از تجربه زمامداری آموخته باشد. و این زمانی است که به پیشگامیهایی روی می‌آورد که ریشه در واقعیت‌بینی و مدیریت بحران داشته و در این راستا از مهارت و اطمینان به خود بهره می‌گیرد. درباره کندی، بحران موشکی کوبا در دومین سال زمامداری وی روی داد، که چگونگی رویارویی او و برگذاری آن، به وی اعتبار بخشید و نامبرده همچون دولتمردی سر سخت و نرمش‌پذیر ستوده شد. مدیریت کارآی نیکسون در بحران اردن، به ویژه بسیج نیروی اسرائیل برای کمک به بازداری سوریه، در دومین سال زمامداری وی بود. کامیابی کارتر در [موافقتنامه] کمپ دیوید نیز در دومین سال وی نمایان شد. پیشگامی نیک پردازانه ریگان درباره آشتی در خاورمیانه که به درستی به اجرا گذاشته نشد، نیز در اواخر دومین سال زمامداری وی بود. برگزاری استادانه بوش هم در زمینه فرو آوردن امپراتوری شوروی و هم در بحران سال ۱۹۹۰ خلیج فارس در دومین سال ریاست جمهوری وی بود.

سومین سال را به دشواری می‌توان الگوسازی کرد. از یک سو، هر رئیس جمهور دارای توان و تجربه برای برگزاری کار خوب می‌باشد، ولی این امکان هم هست که احساس کند نیاز فوری به دستیابی به پیروزیهایی داشته یا اینکه پیش از فرا رسیدن سال انتخاباتی موضوعهای تناقض برانگیز را کنار بگذارد. چنین می‌نماید که به ویژه در مبارزه انتخاب دگربار [رئیس جمهور] در سالهای اخیر، کار از میانه دوره آغاز و سراسر سومین سال را در بر می‌گیرد. امکان دارد که آیزنهاور از همین نگرش، در برخورد با شوروی در سال ۱۹۵۵، اثر گرفته باشد. در این زمان آمیزه‌ای از سازشگری - یعنی گفتگو در ژنو - و سر درگمی - مانند پاسخ به فروش جنگ‌افزار از

سوی شوروی به مصر - به چشم می‌خورد. در این زمینهٔ دوم شایسته است میان کوشش وی برای جلب جمال عبدالناصر در راستای دوری گزیدن از شوروی با پیشنهاد دادن کمک اقتصادی [به مصر] برای ساخت سد اسوان، و تنبیه وی به دلیل خودداری [عبدالناصر] از آشتی با اسرائیل و همگامی با شوروی، تفاوت بگذاریم. جای شگفتی نیست همین که سال انتخابات فرا رسید، وی تصمیم گرفت که ناصر را تنبیه کند. ناگهان پیشنهاد [کمک برای ساخت سد اسوان] باز پس گرفته شد؛ ناصر با ملی کردن آبراه سوئز به رویارویی برخاست؛ و دیری نپائید که آیزنهاور در آستانه انتخابات با یک بحران بین‌المللی فراگیر روبرو شد.

به دشواری می‌توان درباره سومین سال زمامداری کندی داوری کرد. چنین می‌نماید که وی بر آن شده بود که با کارآیی درباره کنترل جنگ‌افزار با شوروی سازش کند. البته دشوار است که دریابیم وی در زمینه سیاست خود در جنوب خاوری آسیا چه اندیشه‌ای در سر داشته است.

سومین سال زمامداری کارتر با آمیختگی در سیاست برونمرزی همراه بود. این سال با سرنگونی رژیم شاه در ایران آغاز شد، که مایه سردرگمی فراوان در واشنگتن شد. به هر روی، در همین زمان، کارتر گفتگوهای پایانی پیمان آشتی مصر - اسرائیل را با کامیابی به انجام رسانید. همچنین وی سالت ۲ را به امضاء رساند. ولی نامبرده زمانی که گفتگوهای خود گردانی فلسطینیان در جریان بود موضوع خاورمیانه را رها کرد، و در نتیجه مایه ناکامی آن شد، و نیز نتوانست سالت ۲ را به تصویب [کنگره] برساند.

کارنامهٔ سومین سال زمامداری ریگان، یعنی ۱۹۸۳، شایان نبود. وی بر موافقتنامه آشتی لبنان - اسرائیل ریاست داشت، که بی‌درنگ به تلخکامی انجامید. وی با سوریه درگیر شد، بی‌آنکه برد چندانی داشته باشد. و در پایان همان سال چنین می‌نمود که سراسر علاقه خود را نسبت به دردسر خاورمیانه از دست داده بود. بر عکس، بوش در سومین سال زمامداری خود جنگ خلیج فارس را با کامیابی به انجام رسانید، و با یاری وزیر خارجه جیمز بیکر، کنفرانس آشتی مادرید[1] درباره خاورمیانه را سازمان داد. بوش چنان با کامیابی روبرو شده بود که در

1. Madrid Peace Conference on the Middle East

پایان ۱۹۹۱ گمان می‌رفت انتخاب دگربار وی تضمین شده و در نتیجه بیشتر چالشگران احتمالی در حزب دمکرات علاقه‌ای به شرکت در انتخابات و رویارویی با وی نشان ندادند. سرانجام بایستی گفت کلینتون که در دو سال نخست زمامداری خود، نمود اندکی در زمینه سیاست برونمرزی داشت، آغاز به دست اندازی در سومین سال کرد، به ویژه در بوسنی، یعنی جایی که گمان می‌رفت که یک سیاست استوارتر و پیوسته‌تر، دست کم نتیجه‌های محدودی به بار آورد.

معمولاً سالهای انتخاباتی به ندرت کامیابیهای مهمی در سیاست برونمرزی را بارور کرده‌اند. کارتر با سرخوردگی به رویارویی با بحران گروگانگیری در ایران پرداخت. ریگان با رسوایی پس از آنکه ۲۵۰ تن از نیروهای دریا- خشکی[آمریکا] کشته شدند، نیروهای گسیل شده را از لبنان بیرون آورد. البته استثناء بزرگ در این الگو، نیکسون در سال ۱۹۷۲ می‌باشد. نیکسون در چند زمینه، رئیس جمهوری غیر عادی به شمار می‌آید. وی در مقام معاونت ریاست جمهوری، هشت سال با آیزنهاور کار کرد، و به همین دلیل با برخورداری از دانش افزونتر در امور جهان، در مقایسه با دیگر رئیسان جمهور، پا به دفتر ویژه کاخ سفید گذاشت. همچنین وی از احساس زیرکانه‌ای در وقت‌شناسی سیاسی برخوردار بود، و گمان می‌رود که نامبرده بر این باور بوده است که اگر در سال انتخاباتی مهارت خود را در سیاست برونمرزی به نمایش گذارد، به چشم انداز انتخاب دگربار وی کمک خواهد کرد. بیشتر رئیسان جمهور آمریکا با نزدیک شدن انتخابات از پیشگامی در سیاست برونمرزی کوتاه آمده‌اند. به هر روی نیکسون بزرگترین پویایی‌ها را تقریباً با نهانکاری از سالهای پیشتر آماده کرده بود. و پس از آن بود که وی در سال ۱۹۷۲ به درگیری آمریکا در ویتنام پایان داد، به چین سفر کرد، و پیمان سالت ۱ را در مسکو امضاء کرد. همه اینها طی چند ماه در سال انتخاباتی انجام شدند. چالشگر دمکرات وی که نیکسون را جنگجو تصوّیر کرده بود، هیچگونه بختی برای انتخاب شدن نیافت. بسیاری از رأی دهندگان که احساس شخصی اندکی نسبت به نیکسون داشتند، کمابیش، پذیرفتند که وی در بازی کشورها، استاد است. پیروزی انتخاباتی وی آشکار بود.

گمان می‌رفت که راهبرد بوش برای انتخاب دگربار همانند راهبرد نیکسون باشد، ولی نتیجه [انتخابات] همسان نشد. بوش همچنان به کردار ریاست جمهورانه پرداخته بود، بر پویایی جدی برای آشتی در خاورمیانه فشار وارد آورد، به فروکشی دولت تندرو اسرائیل یاری کرد، و پیوسته کوشید که روابط حساس [آمریکا] با کشورهای تازه به استقلال رسیده شوروی پیشین، روسیه، و اروپای خاوری را به درستی سامان دهد. ولی با پایان جنگ سرد اعتبارهای به دست آمده در زمینه سیاست برونمرزی، به ناگاه با کم ارزشی روبرو شدند، و چون گمان می‌رفت که وی نسبت به موضوعهای درونمرزی بی‌علاقه است، حتی در نمونه سنجی‌ها نیز باز ماند.

جای آن است که اکنون نگاهی کوتاه به الگوی دوره دوم [ریاست جمهوری] در دو دهه اخیر بیندازیم. ریگان از آغازگری بد موضوع ایران - کانترا در پایان سال ۱۹۸۵ به در آمده بود. چنین می‌نمود که بخشی از دشواری آن بوده که به راستی کسی مسئول نبود، و شاید هم برد وی در انتخاب دگربار به ریگان یک احساس آسیب ناپذیری می‌داد. ریگان به جز در مورد روند نسبتاً پیوسته روابط آمریکا - شوروی و برگزاری پیروزمندانه درخواست کویت برای تغییر پرچم[1] تانکرهای نفتی در سال ۱۹۸۷، سالهای پایانی ریاست جمهور وی دلچسب نبودند. وزیر خارجه ریگان کوشید پیشگامی مهمی را در سال ۱۹۸۸ در خاورمیانه به راه اندازد، ولی بسیار دیر شده بود. تنها شگفتی در این زمان، تصمیم به آغاز گفتگو با ساف (PLO) بود، که هدیه‌ای به دولت بوش به شمار می‌آید، زیرا زمان‌بندی آن به گونه‌ای بود که درست پس از انتخابات ۱۹۸۸ به اجرا در آمد.

چشم انداز دومین دوره ریاست جمهوری کلینتون نامطمئن می‌باشد. وی کار خود را با یک گروه تازه، از جمله یک وزیر خارجه پر انرژی یعنی مادلین آلبرایت[2] آغاز کرد. در پایان سال ۱۹۹۷ هنگامی که تنش در خاورمیانه میان عربها و اسرائیلیان بالا گرفت، برای نخستین بار،وی از رهیافت بسیار محتاطانه خود، فراتر رفته و وعده داد در این زمینه بیشتر دست به کار

---

۱. به دلیل حمله به تانکرهای نفتی در خلیج فارس در زمان جنگ عراق علیه ایران، کویت برای مصونیت تانکرهای نفتکش خود در این زمینه از آمریکا یاری خواست، که با پاسخ مثبت آن کشور روبرو شد.م

2. Madeleine Albright

شود. همچنین وی در راستای گسترش ناتو گام برداشت، یعنی گام مردم پسند با پیامدهای نامطمئن. نامبرده حداکثر یکی دو سال دیگر وقت دارد تا به شناساندن میراث سیاست برونمرزی خود بپردازد، زیرا پس از آن واقعیتهای چرخه انتخاباتی به کار وی پایان خواهند داد.[۱]

نتیجه

نظام سیاسی آمریکا با اندیشه چگونگی رفتار سیاست برونمرزی طراحی نشده است. کنترلها و ترازهای دو سویه، انتخابات ادواری، برداشت حاکمیت [فرمانروایی] همگانی، همگی برای محدودسازی سوء بهره‌گیری از قدرت پدید آورده شده‌اند، و نه آسانسازی فرمانروایی یک رئیس جمهور. در زمینه سیاست برونمرزی معمولاً محدودیت‌ها کمتر از پهنه سیاست درونمرزی هستند. ولی امروزه حتی سیاست برونمرزی هم بسیار متناقض شده، و از این روی همه نیروهای سیاسی را دست به کار کرده و این روال توان رئیس جمهور را محدود می‌کند.

برای درک چگونگی شکل‌گیری سیاست برونمرزی، نیاز به آن هست که به دقت به تصمیم‌گیرندگان کلیدی چشم دوخت، به ویژه رئیس جمهور و رایزنان والای وی. خود افراد نیز مهم هستند. ولی همگی در یک چارچوبه سیاسی به کار می‌پردازند که دارای شماری از نمودهای معین می‌باشد. از این روی، اگر بخواهند بر سیاست اثرگذاری کنند، بایستی به خوبی دریابند که نظام گسترده‌تر قانون اساسی چه چیزهایی را روا می‌دارد. و نیز می‌بایستی شناخت و آموزش بیشتری درباره جهان داشته باشد.

هر رئیس جمهور اختیار و توان گسترده‌ای دارد. اغلب چنین اختیاری در میانهٔ بحرانها کاربردپذیر می‌شود، یعنی در جایی که محدودیتهای عادی زندگی سیاسی، دست‌کم برای مدتی، به حالت تعلیق در می‌آیند. همچنین هر رئیس جمهور، معمولاً در دو سال نخست زمامداری

۱. متن انگلیسی این کتاب در سال ۱۹۹۹ نوشته شده است، و هم اکنون که سال ۲۰۰۱ می‌باشد، کاخ سفید از

خود، بهای نسبتاً فراوانی به گسترهٔ کارکرد سیاست برونمرزی می‌دهد. ولی به هر روی زمانی میرسد که انتخابات را در پیش رو می‌یابد، می‌خواهد از پشتیبانی کنگره برخوردار شود، و برای انتخاب دگربار آماده می‌شود، و اینها همگی بر اندیشه کاخ سفید سایه می‌افکنند، و فرق نمی‌کند که چه کسی رئیس جمهور باشد.

این به معنی آن است آمریکا از دیدگاه ساختاری، برای پدید آوری و نگهداری از سیاستهایی که نیاز به استادی در موضوعهای پیچیده داشته و خواهان پیوستگی [در روند سیاسی] و دیدگاهی دراز مدت برای بالندگی چشم انداز کامیابی باشند، در وضعیت شایسته‌ای جای نگرفته است. برای هر رئیس جمهوری [در آمریکا] دشوار است که به فراتر از چند ماه آینده بنگرد. اغلب پیوستگی فدای صلاحدید سیاسی می‌شود. دگرگونی مقامها در سطح بالا، چشم اندازهای پیوستگی را دچار تیرگی می‌کنند.

در نتیجه آمریکا، برای همین دلیل‌های بسیار آشکار، به ندرت می‌تواند، توانمندانه یک سیاست برونمرزی ایدئولوژیکی را در گستره زمانی دراز پیگیری کند. فشارهایی برای پیگیری روگاهی به میان می‌آیند که از پشتیبانی گسترده شهروندان برخوردار بوده، و او را وامیدارند که از گرایش به تندروی چپ یا راست، دوری گزینند. سنجه‌های پیامدبینی، بخشی عادی ازگفتمانهای سیاسی است. از این روی، اگر یک روند کرداری با ناکامی آشکار روبرو شود، می‌توان روندی دیگر را آزمود. ممکن است این، اثر ناگواری بر اعصاب دیگر رهبران جهان داشته باشد، ولی اگر بخواهیم یک سیاست نمایان را بیابیم، گهگاه نیاز به چنین رهیافتهای آزمایشی داریم.......

شاید درک تواناییهای کامل مقام ریاست جمهوری، بهترین راه حل کاربردی برای مسئله‌هایی باشد که فرا روی کردار سیاست برونمرزی و در نتیجه چرخهٔ انتخاباتی طراحی شدهٔ مندرج در قانون اساسی، جای گرفته‌اند. ولی آنچه که مورد نیاز است همانا گزینش دولتمردان [راستین] به مقام ریاست جمهوری از سوی شهروندان آمریکایی است، و نمی‌توان چشمداشت چنین چیزی را در دوران تلویزیون داشت.[1] از این روی، شاید ما ناگزیر باشیم که با نظامی که

۱. زیرا رسانه‌های همگانی، در این روزگار فن آوری پیشرفته الکترونی، کمابیش می‌توانند بر اندیشه و سویگیری

مایهٔ توان زدایی از چارچوبهٔ کردار مؤثر سیاست برونمرزی می‌شود، بسر بریم. درک این حقیقت، ممکن است اندکی ناخوشایند باشد، که البته می‌تواند چشم‌اندازی را که آمریکا، در مقام یک قدرت بزرگ، نمایان کرده است، و نیز شاید سیمای آن را در جهان را مخدوش کند. نه واقعیتهای جهان و نه واقعیتهای روال سیاسی ما نباید اجازه چنین چیزی را بدهد.

رأی دهندگان اثر بگذارند، و در نتیجه نمای برونی هر کاندیدا بر توان درونی یک کاندیدای دیگر چیره شود.م

زیرنویسها

1. See james MacGregor Burns, ***The Deadlock of Democracy: Four-Party Politics in America*** (Englewood Gliffs, N.J.: Prentice Hall, 1963), 8-23, on Madison's concept of checks and balances.

2. Cyrus Vance, ***Hard Choices: Critical Years in America's Foreign Policy*** (New York: Simon & Schuster, 1983), 13.

3. Zbigniew Brzezinski, ***Power and Principle: Memories of the National Security Advisor,*** 1977-1981 (New York: Farrar, Straus, Giroux, 1983), 544.

بخش دو

سازه‌های نهادین

سیاست برونمرزی فراوردهٔ کردارهایی است که مقامهای دولتی برای ملت به انجام می‌رسانند. به همین دلیل، دولت به گونه‌ای برای سیاستگذاری، ساختار یافته است که روی هم رفته بر کارکرد و محتوای کارها برونمرزی نیز اثرگذار باشد. از این روی، ما می‌توانیم فرض کنیم که پیوندی میان گوهرهٔ سیاست و نهادهای سازمان یافته‌ای که سیاست از آنها سرچشمه می‌گیرد، یافت می‌شود. چنین فرضی به ویژه هنگامی نمایان می‌شود که نگرش خود را نه به سوی آماجهای سیاست برونمرزی برگزیدهٔ رهبران ملت، بلکه ابزارهایی راکه این رهبران برای برآوردن خواستهایی معین به کار می‌گیرند، گرایش دهیم.

یک نمود کارساز نهادهای سازمان یافته آمریکا، همانا رئیس جمهور و دستگاه نهادینه ریاست جمهوری می‌باشد - که نهاد ریاست جمهوری شامل کارکنان ریاست جمهوری و دستگاه اجرایی رئیس جمهور است - که دستی بالا در روند سیاستگذاری برونمرزی دارند. این تا اندازه‌ای برگرفته از اختیاری است که قانون اساسی به رئیس جمهور داده، و بخشی هم در نتیجه تفسیر قضایی، روند قانونگذاری، تأکید شخصی، و آیین و رویه سنتی دارد که نهاد ریاست جمهوری [آمریکا] را به نیرومندترین دفتر در جهان تبدیل کرده است.[1]

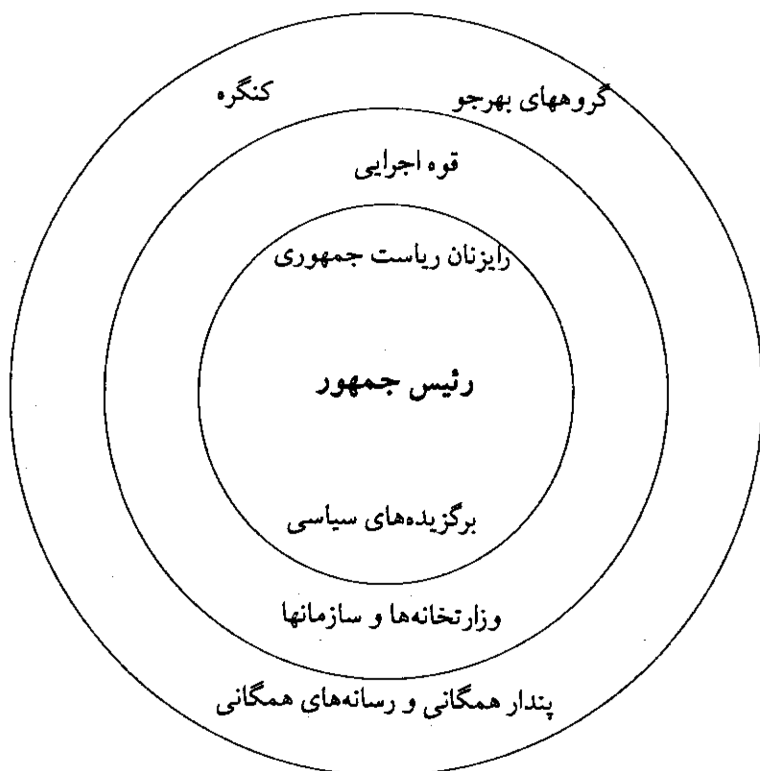
پیرامونگاه بحران زدهٔ دوره جنگ سرد نیز از راه تشویق رئیس جمهور به کوشایی و قاطعیت در زمینه چالش‌های جهانی، سهمی در بالندگی اختیار ریاست جمهوری داشته است. همرأیی سراسری و مشترک میان رهبران و شهروندان آمریکا آن است که پیرامونگاه بین‌المللی نیاز به نقش پویای آمریکا در جهان دارد، و این هم سبب شده است که نیاز به رهبری توانمند ریاست جمهوری احساس شود. اگر چه این دیدگاه، گهگاه در سالهای پس از درگیری آمریکا در ویتنام به پرسش گرفته شده بود، ولی روی هم رفته احساس نیاز به رهبری نیرومندانه ریاست جمهوری در سراسر دوره جنگ سرد، عموماً پذیرفته شده بود.

به دلیل نقش کلیدی رئیس جمهور در سیاستگذاری برونمرزی، شایسته است بپذیریم

که سامانه‌های نهادینه‌ای که بر فرایندهای یک رشته دایره‌های همکانون فرمانروا هستند، کارآمدانه نمودار استانده [استاندارد] دولت را چنان نمایان می‌کنند که نگرش هر کسی را به سوی کانون یا مهمترین سرچشمه کارآوری [در این زمینه] می‌کشاند (نگاه کنید به نمودار ۱-۲). از این روی درونی‌ترین دایره در فرایند سیاستگذاری شامل رئیس جمهور، رایزنان شخصی و نزدیک وی، و شماری از برگزیده شدگان سیاسی مهم مانند وزیران خارجه و دفاع، رئیس سازمان اطلاعات مرکزی [سی.آی.ای]، و شماری از معاونان و یا دستیاران وزیرانی که مسئول اجرای تصمیم‌های سیاسی هستند، می‌شود. و همانا در این جایگاه است که مهمترین تصمیم‌ها درباره سرنوشت کشور، گرفته می‌شوند.

نمودار ۱-۲

دایره‌های هم ـ کانون سیاستگذاری



برگرفته از:

Roger Hilsman, ***To Move a Nation*** (New York: Doubleday 1967), 541-544

دومین دایره هم کانون شامل شماری از وزارتخانه‌ها و سازمانهای قوه اجرایی می‌شود. اگر ما از این دایره، سر گردگان برگزیده شده سازمانها و زیـر دسـتان بـی‌درنگشان را کـه مـیان درونی‌ترین دایره جای داده شده‌اند، به شمار نیاوریم، می‌توانیم بگوییم که در ایـن دایـره دوم کارکنان پیشه‌مند [دولت] که مایهٔ پیوستگی کاربرد سیاست از یک دولت بـه دولت پس از آن می‌شوند، جای دارند. وظیفه نخستین این کارکنان - از دیدگاه نظریه‌پردازی - همانا فراهم آوری

اطلاعات و آگاهیهای لازم برای سطح بالای سیاستگذاری است، تا بتوانند تصمیم‌های سازنده‌ای بگیرد، و سپس همین کارکنان هستند که تصمیم‌های سیاستگذاران را به اجرا در می‌آورند. همانگونه که در دیباچه این کتاب گفته شد، دست به کاری آمریکا در یک شبکه پیچیدهٔ پیوندهای هموابسته با دیگر کشورهای جهان، منجر به درگیری در کارهای برونمرزی بسیاری از سازمانهایی شده که وظیفه اصلی آنها روی هم رفته کارسازی در پیرامونگاه درونمرزی است. در سالهای اخیر که روال جهانیگری اقتصاد سیاسی جهان مایهٔ افزایش پویندگی موضوع‌های اقتصادی در چارچوب موضوعهای سیاسی برونمرزی شده است.، نقش وزارت خزانه داری [گنجوری] به ویژه، نمایان‌تر شده است. وزارتخانه‌های کشاورزی، بازرگانی، و دادگستری نیز به دلیل اینکه جهانیگری تمایز میان سیاستها و رویه‌های برونمرزی و درونمرزی راکمرنگ کرده است، اهمیت افزونتری یافته‌اند. با این همه، وزارتخانه‌های خارجه و دفاع و نیز سازمان اطلاعاتی، در میان دیگر وزارتخانه‌ها و سازمانها [ی دولتی] که در کارهای برونمرزی دست دارند، همچنان در کانون فرماندهی جای دارند. نقش وزارت خارجه از آنجا ریشه می‌گیرد که تنها وزارتخانه‌ای است که (دست کم از دیدگاه تئوری) مسئولیت سراسر روابط آمریکا با دیگر کشورها را در دست دارد. اهمیت وزارت دفاع و جامعه اطلاعاتی، و به ویژه سازمان اطلاعات مرکزی (سیا) نیز از سویی دیگر، برگرفته از پیرامونگاه تهدید آور و بحران زدهٔ زمان جنگ سرد می‌باشد، زیرا سیاستگذاران والا در جایی که دیپلماسی و گفتگو رو به ناکامی می‌رفتند، می‌توانستند از این دو گزیر دیگر بهره گیرند. امکان دارد که هر کدام در جهان پس از جنگ سرد با کاهش نقش روبرو شده باشند، ولی هر دو همچنان بازیگر اصلی بوده و دولت در زمینه کارهای برونمرزی آنها را به کار می‌گیرد.

گذشته از وزارتخانه‌ها و سازمانهای قوه اجرایی، سومین دایرهٔ همکانون، کنگره را در بر میگیرد. اگر چه از دیدگاه ساختاری کنگره یک نهاد یگانه می‌باشد، ولی اغلب دیده می‌شود که کانونهای قدرت و اختیار بسیار متفاوت و دگرگون پذیری را در خود جای می‌دهد - از رهبری مجلس نمایندگان و سنا گرفته تا ائتلافهای گوناگونی که در شاخهٔ قانونگذاری دست به کار

می‌شوند، و از کمیته‌ها و زیر-کمیته‌ها که کنگره کار راستین خود بر پایه آنها به جریان می‌اندازد، گرفته، تا به یکایک سناتورها و نمایندگان که اغلب برای شهرت و قدرت به همچشمی با یکدیگر می‌پردازند. در میان همهٔ نهادهایی که درگیر در سیاستگذاری برونمرزی هستند، کنگره کمتر درگیری را در کارکرد روز به روز روابط برونمرزی کشور دارد، و به همین دلیل نیز در دایرهٔ برونی جای داده شده است.

چگونگی سامانهٔ نهادین در اثرگذاری بر سیاست برونمرزی آمریکا

آیا این سامانهٔ نهادین در زمینه اثرگذاری نسبی نهادها و بازیگران گوناگون در سیاستگذاری برونمرزی، همچنان در سده نو [یعنی سده بیست و یکم که هم اکنون ما در سر آغاز آن هستیم] ادامه می‌یابد؟ راجر هیلزمن[1] یعنی نخستین کسی که موضوع سامانهٔ نهادین را در سه دهه پیشتر در مقالهٔ برای پیشبرد یک ملت[2] پیشنهاد کرد، حتی در آن زمان هم نسبت به اتکاء بیش از اندازه به چنین چارچوبه‌ای هشدار داد. اگر چه ممکن سامانه نهادین بر چگونگی و ساخت و ساز سیاست اثر بگذارد، ولی سیاست ورزی که در این فرایند جای دارد، به هیچ روی با تقسیم‌بندی روگاههای نهادین که در چارچوبهٔ هیلزمن به کار گرفته شده، همخوانی ندارد. آنچه را که این کشور [آمریکا] برای برونمرز برمی‌گزینند، اغلب فراوردهٔ یک ستیز سیاسی میان بازیگران برجسته در روند سیاستگذاری، سویگیریهای سیاستگذاری، یا نقش‌هایی هستند که تصمیم گیرندگان کلیدی که هر کدام نقش ویژه خود را دارند، می‌باشد. دگرگونی نظام بین‌الملل و نیز دگرگونی سرشت آن، بر سامانهٔ نهادین همزمان اثر دارد. با نگرش به اینکه محدودیتها و فرصتها در دوره نوین آشکار می‌شود، می‌توان این چشمداشت را به میان آورد که منش و چگونگی پاسخگویی نهادها که زادهٔ دهه‌ها کشمکش جنگ سرد بوده‌اند، دچار دگرگونی شوند. و این فرض را ما در گفتمانهای بخش دو به بررسی می‌گذاریم.

نخست با درونی‌ترین دایره همکانون، سخن را آغاز می‌کنیم؛ در این راستا می‌توان گفت

1. Roger Hilsman

2. To Move a Nation

که دگرگونیهای پس از جنگ سرد در پیرامونگاه جهانی، اثر اندکی بر نهاد ریاست جمهوری و کانونمندی آن در سامانهٔ دولتی داشته است. چندین سال پیش دانشمند سیاسی [دانشگاه] هاروارد، پاول ئی پیترسون گفت که ساختار و محدودیتهای نظام بین‌المللی، برغم دگرگونی در کنگره و رشد هماوایی دو حزب در سیاست برونمرزی پس چنگ ویتنام، به سود چیرگی قوهٔ اجرایی در زمینه سیاستگذاری برونمرزی می‌باشد.[۲] گلن پی هستدت[(۱)] و آنتونی ج. اکسترویکز،[(۲)] در نوشتهٔ «رهبری ریاست جمهوری و سیاست برونمرزی آمریکا: کاربردهایی برای دوران نوین»[(۳)] - که در فصل نخست بخش دو درج شده است - دامنهٔ این گفتمان را تا به دولت کلینتون کشانیده‌اند؛ و در اینجا همخوانی با دیدگاه پیترسون بررسی شده است.

هستدت و اکسترویکز سه الگوی جانشین را درباره فرمانروایی ریاست جمهوری بررسی کرده و توان کاربردی آنها در بازگویی کارکرد رئیسان جمهور [آمریکا] از زمان جنگ جهانی دوم مقایسه می‌کنند. هر یک از این الگوهای فرمانروایی ریاست جمهوری یا رهبری از دیدگاههای فلسفی بنیادگذاران جمهوری [آمریکا] ریشه می‌گیرند: الگوی هامیلتونی رهبری[(۴)] (الگوی دولت ریاست جمهوری) خواهان نقش توانمند قوه اجرایی در نموددهی به سیاست برونمرزی می‌باشد؛ الگوی جفرسونی[(۵)] (الگوی حزب - پایه‌ای) خواهان فرمانروایی شاخهٔ اجرایی، البته از راه یک حزب سیاسی نیرومند، می‌باشد؛ و الگوی مدیسونی[(۶)] (الگوی شاخه اجرایی / شاخه قانونگذاری) خواهان فرمانروایی در چارچوب کنشهای همکارانه دو شاخه فرمانروایی می‌باشد.

از دیدگاه سیاست درونمرزی، هر الگو، مزیتهای ویژه خود را دارا می‌باشد، ولی هستدت و اکسترویکز می‌گویند حساس‌ترین دگرگون‌پذیر در میان اولویتهایی که بر رئیسان جمهور اثرگذار می‌باشد، همانا چگونگی نظام بین‌الملل است. از زمان پایان جنگ جهانی دوم، یعنی

---

1. Glenn P. Hastedt
2. Anthony J. Eksterowicz
3. Persidential Leadership and American Foreign Policy: Implications for a New Era
4. The Hamiltonian model of Leadership
5. The Jeffersonian Model
6. The Madisonian Model

زمانی که نظام بین‌الملل دچار «پیرامونگاهی تهدید کننده و بدخواهانه شده و به تهدیدهای موجود جنبه فوری، بی‌درنگ و نامحدود داد»، الگوی فرمانروایی ریاست جمهوری همچون سبک رهبری مورد پسند رئیسان جمهور در آمد، به ویژه آنکه نیاز به واکنش‌هایی سریع و قطعی در روالگاه جهان احساس شد. افزون بر این، هستدت و اکسترو‌ویکز نوشته‌اند که کنگره عموماً در زمینه فرمانروایی این الگو خاموشی گزیده بود.

برغم چالشهایی که فرا روی الگوی هامیلتون در زمینه تجربه [جنگ] ویتنام هست و نیز پایان جنگ سرد، رئیسان جمهور همچون به این الگو اتکاء دارند. در جایی که رئیسان جمهور اخیر [آمریکا] انگیزه وجود آن تهدیدها را به امنیت ملی برای اتکاء به این الگو از دست داده‌اند، ولی توانسته‌اند با کامیابی [همچنان] «دست به کار سیاست برونمرزی بر پایه «خود- سان گرایی» شوند؛ و هم - اندیشی‌های گهگاه با کنگره در رابطه با رفتار سیاست برونمرزی، در نتیجه تلاش رئیس جمهور در تأکید بر برتری خود در این زمینه، دچار گسستگی می‌شوند.» پیامد آن است که الگوی رهبری ریاست جمهوری همچنان دستی چیره دارد، به همان گونه که اخیراً در کارسازیهای آمریکا در سومالی، هائیتی، و بوسنی دیدیم. اگرچه هستدت و اکسترو‌ویکز بر این باور شده‌اند که «دوران نوین پس از جنگ سرد، البته نه به اندازه کافی، نیاز به پدیداری دیگر سبکهای رهبری را نمودار می‌کند، ولی می‌افزایند که «نامطمئنی درباره روگاه سیاست بین‌المللی پس از جنگ سرد، مایه آن می‌شود که...... رئیسان جمهور [آمریکا] همچنان بر [الگوی فرمانروایی ریاست جمهوری] تکیه کنند.»

لوئیس فیشر[1] نیز در «بی‌محدودیتی: رئیسان جمهور در پیشگامیهای لشکری از کره تا بوسنی» درباره چشم اندازهای دگرگونی تراز نفوذ شاخه اجرایی - شاخه قانونگذاری در سیاست برونمرزی، حتی درباره موضوعهایی همچون کاربرد نیروی لشکری آمریکا در برونمرز، بدبین می‌باشد. در این چارچوبه سیاسی حساس، رئیسان جمهور همچنان یکسویه دست به کار می‌شوند. «رئیسان جمهور به جای رفتن به کنگره برای دریافت اختیار، به همان گونه که قانون

1. Louis Fisher

اساسی می‌گوید، با احتمال فراوان می‌توانند کنشهای خود را یا به دلیل اینکه فرمانده کل نیروها هستند..... و یا به دلیل تصمیم‌گیری شورای امنیت سازمان ملل، و ناتو، توجیه کنند.»

پرزیدنت ترومن، در این زمینه این روند را در سرآغاز جنگ سرد دنبال کرد که نخست وعده داد برای کاربرد نیروهای لشکری آمریکا به عنوان بخشی از رزم آوری سازمان ملل، تأیید کنگره را به دست آورد، ولی پس از آن کنگره را نادیده گرفته و در ژوئن ۱۹۵۰ نیروهای آمریکایی را به کره گسیل کرد.

پرزیدنت بوش و پرزیدنت کلینتون این روال را پس از جنگ سرد دنبال کردند. بوش «به جای دریافت اختیار از کنگره [برای جنگ آوری علیه صدام حسین] یک اتحاد چند - ملیتی را پدید آورده و شورای امنیت [سازمان ملل] را ترغیب کرد که کاربرد نیروی لشکری را روا دارد.» حتی زمانی که سرانجام بوش از کنگره درخواست کرد که به سود گسیل نیرو به خلیج فارس رأی دهد، «وی خواهان پشتیبانی شده بود و نه دریافت اختیار [از کنگره].»

پرزیدنت کلینتون در گسیل نیروهای آمریکایی به هائیتی و بوسنی از راهبرد همسانی پیروی کرد. وی در رویارویی با هائیتی خواستار قطعنامه شورای امنیت شده و آن را دریافت کرد، که بر پایه آن به آمریکا اجازه داده می‌شد به هائیتی یورش ببرد و در این زمینه آشکارا نیاز به دریافت پشتیبانی کنگره را نادیده انگاشت، و گفت «من موافق این نیستم که قانون اساسی مرا موظف به دریافت پشتیبانی کنگره می‌کند.» وی در بوسنی با بهره‌گیری از ماده دو در قانون اساسی و نیز پیمان ناتو گسیل نیروهای آمریکایی را به آن سرزمین به عنوان بخشی از پیمان نامه دیتون در نوامبر ۱۹۹۵ روا داشت، و بارِ دیگر نیاز به تأیید این کار را از کنگره نادیده گرفت.

در همه این موردها -کره، خلیج فارس، هائیتی، و بوسنی -کنگره درباره تخطی ریاست جمهوری از چارچوبهٔ شناخته شده خاموش ماند. همانا، فیشر می‌گوید که «کنگره....... نه تنها در واکنش ناکام بوده است بلکه حتی از قدرتهای قانونگذاری ریشه‌ای، از جمله قدرت اعلام جنگ و قدرت تأیید بودجه [کشور]، نیز بهره نگرفت.» در جایی که سیاست همگامی دو حزب، تا اندازه‌ای این خاموشی کنگره را توضیح می‌دهد، اغلب عضوهای هر دو حزب این را حق رئیس

جمهور دانسته و از آن پشتیبانی هم می‌کنند. در پایان فیشر نگرانی خود را از این روند که «کنترل همگانی را نادیده گرفته و نظام کنترل و ترازمندیها، و دولت بر پایه قانون اساسی را شل می‌کند» نمودار می‌دارد.

یکی دیگر از مکانیسم‌های مهم نهادین درون نخستین دایره همکانون در زمینه سیاستگذاری برونمرزی دستگاه شورای امنیت ملی است؛ که شامل خود شورای امنیت ملی، مجموعهٔ کمیته‌های میان - سازمانی که کار آن را به اجرا می‌گذارند، و کارکنان شورای امنیت ملی که در خدمت رئیس جمهور هستند، رایزنان آن، و کمیته‌های مربوط می‌شود. ریاست کارکنان این شورا را دستیار رئیس جمهور در کارهای امنیت ملی به عهده دارد، که در دهه‌های اخیر مقام برجسته‌ای را دارا شده است. همچنین، دستگاه شورای امنیت ملی و کارکنان آن همچون همسازینگی [مکانیسم] حساسی در نهاد ریاست جمهوری در آمده و از سوی کاخ سفید برای تأمین کنترل سیاستگذاری و بالندگی چشم اندازهای همبستگی و پیوستگی سیاسی بر پایه خواستهای رئیس جمهور، به کار افتاده است.

گهگاه نمود و قدرت دستیار امنیت ملی مایه پدیداری کشمکش با دیگر مقامهای کلیدی درون این روال اجرایی، به ویژه وزیر خارجه، شده است. این به ویژه در دوره ریاست جمهوری نیکسون و نیز کارتر آشکار بود. در دوران ریاست جمهوری ریگان، نقش کارکنان شورای امنیت ملی بیشتر تنش زا شد - همانا کسانی ناشناس - همچون کارکنان آن به سوء بهره‌گیری از قدرت پرداختند: سرهنگ الیور ال. نورث[1] دست به کارهای پنهانی زد تا سودهای فروش جنگ‌افزار به ایران را، برغم تحریمهای کنگره، روانه جیب کانتراها[2]، که با رژیم سندنیستا[3] در نیکاراگوئه می‌جنگیدند، کند. از آن پس دولت درباره جلوگیری از درگیری کارکنان شورای امنیت در این زمینه‌ها گامهایی برداشت، و هم بوش و نیز کلینتون زمینه ساز این شدند که کشمکش آشکار میان وزیران خارجه (جیمز ای بیکر در زمان بوش؛ وارن کریستوفر و مادلین آلبرایت در زمان

1. Lieutenant Colonel Oliver L. North
2. Contras
3. Sandinista

کلینتون) و رایزنان شورای امنیت ملی (برنت اسکاوکرافت در زمان بوش؛ آنتونی لیک[۱] و ساموئل برگر[۲] در زمان کلینتون) پدید نیاید. با این همه، اسکاوکرافت، لیک و برگر بازیگرانی توانمند در روند سیاستگذاری بوده، و نفوذ قاطعی بر پدید آوری پشتیبانی از تصمیم پرزیدنت بوش برای بیرون راندن نیروهای عراقی از کویت داشته و در دورهٔ زمامداری کلینتون وی را بر آن داشتند تا در هائیتی مداخله کرده و به پشتیبانی از گسترش ناتو بپردازد.

جفری کمپ[۳] که خود یکی از کارکنان پیشین شورای امنیت ملی بود، تاریخچه‌ای از دستگاه شورای امنیت ملی را به دست داده و توضیح می‌دهد که چرا کاخ سفید تصمیم‌گیری در زمینه سیاستهای برونمرزی و امنیت ملی را در دست دارد. همان گونه که در دیباچه این کتاب گفته شد، عاملهای شخصیتی به توضیح چگونگی خواست هر رئیس جمهور در اداره رفتار سیاستکاریهای برونمرزی کمک می‌کند. کمپ اهمیت سبک و منش رئیس جمهور را پذیرا می‌شود، ولی می‌گوید «رئیس جمهور هر کسی که باشد، عاملهای نهادین و روند سیاستگذاری نقشی کلیدی در تصمیم‌گیری سیاست برونمرزی به او می‌دهد. این بر گرفته از نقش بیهمتایی است که آمریکا در سیاست جهانی بازی کرده، و نیز نظام بی‌مانند دولت آمریکا می‌باشد، یعنی سازکاری که در مقایسه با دیگر کشورهای دمکراسی، بسیار متفاوت‌تر است.» اینها همراه با دیگر واقعیت‌های نهادین «نیاز به داشتن کارکنان توانمند شورای امنیت ملی» را آشکار می‌سازند.

کمپ با این تأکید درباره نیرومندی کارکنان شورای امنیت ملی، به اهمیت برنامه‌گذاری در ریاست جمهوری می‌پردازد و می‌گوید «چگونه برنامه بر... کارکردهای روزانه، روند تصمیم‌گیری، انگیزه‌های کاری، و نبود برنامه‌ریزی دراز مدت همبسته، اثر می‌گذارد.» همچنین وی می‌گوید چرا «ادارهٔ رسانه‌های همگانی مهمترین وظیفه کارکنان کاخ سفید شده است» و در نتیجه‌گیری احتمال سازماندهی به یک سیاست برونمرزی را که چشم اندازی فراتر از کوتاه مدت داشته باشد، به ارزیابی می‌نهد، «که معمولاً [در این باره] زمان به ساعت و نه به چند روز یا چند

1. Anthony Lake
2. Samuel Berger
3. Geoffrey Kemp

ماه اندازه‌گیری می‌شود.» اگر چه تجربه کمپ که یکی از کارکنان شورای امنیت ملی در دولت ریگان بود، بر نمونه سازی وی اثر دارد، ولی روندهایی را که تشریح می‌کند، همچنان بی‌زمان می‌مانند.(۱)

به هر روی اگر نهادهای درونی‌ترین دایره همکانون (ریاست جمهوری) همچنان مصون از دگرگونیهای اخیر در پیرامونگاه بین‌المللی مانده‌اند، چنین مصونیتی شامل نهادهای درون دومین و سومین دایره‌های همکانون نمودار ۱-۲ نمی‌شود. گفته می‌شود که این نهادها از نیروهای جهانیگری و ترک خوردگی که در پایان جنگ سرد به میان آمدند، و نیز از سوی دگرگونیهایی که درون خود این نهادها پدید آمدند، اثر یافته‌اند. برای نمونه، کنگره دچار دگرگونیهای درونی مهمی در زمینه ترکیب و فرایندهای کارکردین از زمان انتخابات کنگره در سال ۱۹۹۴ شده است، که از جمله، کاهش در شمار کمیته‌ها و زیر-کمیته‌ها، افزایش توان عضوهای کمیته و قدرتهای داده شده ایشان، و دگرگونیهایی در نقش کارکنان کنگره را می‌توان نام برد.[۳] کنگره که جمهوری خواهان در آن برتری یافته‌اند، خواهان دگرگونیهایی مهم در سیاست برونمرزی، از جمله از میان برداشتن قطعنامهٔ اختیارهای جنگ(۲)، کاهش شدید در کمکهای برونمرزی، بازسازماندهی دیوان سالاری کارهای برونمرزی، و افزایش در هزینه‌های دفاعی، را می‌توان بازگو کرد.

جیمز ام. لیندسی(۳) در نوشتهٔ «پایان یک دوره: کنگره و سیاست برونمرزی پس از جنگ سرد»(۴) این سرچشمه‌های دگرگونی را بررسی کرده و می‌گوید که احتمالاً چگونه کنگره می‌تواند در دوره نوین، [در مقایسه با دوره پیشین] متفاوت باشد. لیندسی بر عکس هستدت و اکستروویکز، تأکید می‌ورزد که «دوره چالش‌ناپذیر برتری شاخه اجرایی بر سیاست برونمرزی»

---

۱. یعنی نمونه سازیهایی که کرده است در چارچوب هر دوره و هر دولتی در آمریکا جای می‌گیرد، و تنها مربوط به یک زمان یا دوره معین نمی‌شود. م

2. War Powers Resolution [این قطعنامه توان افزونی به رئیس جمهور در این زمینه می دهد.م]

3. James M. Lindsay

4. End of An Era: Congress and Foreign Policy After the Cold W

به سر آمده است. وی می‌گوید دلیل آن است که فروپاشی شوروی، همرأیی درباره سیاست برونمرزی راکه به رئیس جمهور برتری می‌داد، از میان برده است. پیرامونگاه نوین «آن دلیری را به نمایندگان کنگره داده است که درباره راستای سیاست برونمرزی آمریکا، کاخ سفید را به چالش بگیرند.»

پیشگامیهای اخیر کنگره در زمینه سیاست برونمرزی، مانند لایحه کمک برونمرزی سال ۱۹۹۵ که خواهان محدود سازی توان رئیس جمهور و محدودیت درگیری آمریکا در کنشهای سازمان ملل میباشد، نمایانگر این تأکید افزونتر در این زمینه هستند. با این همه لیندسی بر این باور است که این کنشها نه مایه دگرسانی در سیاست برونمرزی شده و نه کشور را به سوی انزواگرایی به پیش می‌راند. بلکه مایه آن می‌شوند که بر دامنه اختیار کنگره بر پایه قانون اساسی تأکید گذاشته شود (و این با دیدگاه فیشر همساز می‌باشد). افزون بر این، پیشگامیهای اخیر کنگره در سیاست برونمرزی تا اندازه‌ای بر این باور استوار است که دولت کلینتون دچار چند «گام نادرست» در سیاست برونمرزی شده، و برتری یابی جمهوری خواهان در کنگره پس از چهار دهه که در اقلیت بودند، این مسئله را جان داد که در این زمان رئیس جمهور دمکرات با چالش روبرو خواهد شد.

کمابیش، بر پایه گفته لیندسی، مهمترین مایه دگرگونی در کنشگرایی کنگره، «فروریزی پذیره‌ها و باورهایی هستند که زمان کنشگرایی محدودی داشتند»؛ هم اکنون آمریکا دیگر با یک تهدید برونمرزی ناگزیرساز روبرو نمی‌باشد. جرمی رزنر(۱)، مقام مسئول در وزارت خارجه در زمینهٔ پیگیری دستیابی به تائید کنگره درباره گسترش ناتو، این موضوع را چنین باز می‌گوید: «آشتی نسبی روی [کرهٔ] زمین به معنی آن است که مایه‌های نسبتاً کمتری در زمینه آشتی در درازنای خیابان پنسلوانیا پدید می‌آورد.»[۴]

لیندسی نتیجه می‌گیرد که، اگر چه پا بر جایی کنشگرایی کنگره به معنی پایان رهبری رئیس جمهور نمی‌باشد، و اگر چه کنشگرایی مطمئنا نمایانگر عدم مزیتها می‌باشد، ولی

سیاست برونمرزی آمریکا زمانی بهترین باروری را می‌یابد که تنش و کشمکش میان روابط شاخه اجرایی - شاخه قانونگذاری در سطحی میانه باشد.» از این روی وی با تأکید بر نتیجه‌گیری خود می‌گوید که «رئیسان جمهور پس از جنگ سرد، توان رهبری راکه در نتیجه دستیابی به مهارت‌های سیاست برونمرزی می‌یابند، در سالهای آینده با دقت در ترازوی آزمایش گذاشته می‌شوند.»

بر پایهٔ قانون اساسی، رئیس جمهور و کنگره شریکان همتراز در سیاستگذاری برونمرزی به شمار آورده شده‌اند. و هر دو از سوی شهروندان آمریکا برگزیده شده‌اند. به هر روی، درکردار سازمانی دیوان سالاری همیشگی، سیاست برونمرزی دولت که در دومین دایرهٔ همکانون نمودار ۱-۲ جای داده شده‌اند، مایه پیوستگی را از یک دولت به دولت پس از آن و نیز در روند گردشی چرخه‌های انتخاباتی رئیس جمهور و کنگره، فراهم می‌آورند.[1] از این روی جای شگفتی نیست سازمانهایی که سیاست برونمرزی دولت را در دست دارند، اغلب «چهارمین شاخهٔ فرمانروایی» به شمار آورده شده‌اند.»

کسانی که در «چهارمین شاخه» کار می‌کنند، اغلب سراسر دوره خدمت خود را در اداره کارهای عادی و جاری که شامل روابط آمریکا با دیگر کشورها می‌شود، می‌گذارنند. همانا چشمداشت از این پیشه‌مندان ثابت و سازمانی که در آن کار می‌کنند، آن است که «چشم و گوش» دولت باشند، بررسی دگرگونیهای نو پا در جهان را پیگیری کنند، و نیازها و بهرمندیهای آمریکا در دیگر کشورها به ارزیابی بگذارند. از این روی در دوره نوین گمان بر این است که این نهادهای کلیدی و کارکنان آنها، با دگرگونیهای جهانی و دگرگونی در فرصتها، دچار دگرگونی شوند. همانگونه که در فصل پایانی بخش دو گفته شده است، از سازمانهایی که در زمینه تصمیم‌گیریهای دیپلماتیک، لشکری، اطلاعاتی، و اقتصادی جنبه کانونی دارند، انتظار می‌رود که به فشارهای بر آمده از جهانیگری شتابناک در جهان که آمیزهٔ سنتی تهدیدهای امنیتی را دچار

۱. یعنی این وزارتخانه‌ها و سازمانهای دولتی و کارکنان پیشه‌مند آنها هستند که پیوستگی و استواری را در این دست به دست شدن‌های قدرت سیاسی و قانونگذاری نگه می‌دارند.م

دگرگونی کرده‌اند پاسخ گویند. به هر روی، این که تا چند اندازه [این سازمانها] خود را با وضعیت نوین وفق داده‌اند، موضوعی است که گهگاه مایه کشمکش و تنش زایی سیاسی می‌شود؛ و این موضوع در فصلهای گذشته در زمینه روابط کنگره - شاخه اجرایی دیده شد.

استروب تالبوت، معاون وزیر خارجه در دولت کلینتون و برگزیده سیاسی برای ادارهٔ کارهای درون - سازمانی وزارت خارجه، در نوشتهٔ خود به نام «جهانیگری و دیپلماسی: نگاهی از ژرفنای مه آلود»[۱] به گونه‌ای ترغیب‌آمیز در زمینه نیاز به دگرگونی سازمانی، سخن به میان آورده است. جهانیگری - که در نتیجه توان نیروهای فن آور دوران اطلاعات و آگاهی رسانی به پویش در آمده است و کمک کرده است تا زندگی ملتها را در زمینه‌های اقتصادی، سیاسی، و فرهنگی به همدیگر پیوند دهد، مرزها را در برابر آمدو شد مردمان، فراوردهـها، و انـدیشه‌ها، کمرنگ‌تر کرده است - از مدتی پیش آغاز به دگرگونی چگونگی زندگی مردمان در سراسر جهان، در زمینه‌های مثبت و نیز منفی کرده است. چالش فراروی سیاست برونمرزی آمریکا آن است که به جهانیگری به گونه‌ای مثبت پاسخ دهد. بر پایه گفته تالبوت، وزارت خارجه، یعنی سازمانی که مسئول رفتارکارهای برونمرزی است، می‌تواند نقش مهمی را در نموددهی به این پاسخوری بازی کند.

همان گونه که تالبوت نوشته است، وزارت خارجه [آمریکا] از پیشتر دگرگونیهای مهمی را در خود پدید آورده که چگونگی و سرشت کارکردهای دیپلماسی آمریکا را دیگرگونه کـرده است. دفترهای نوینی پدید آورده شده‌اند و دیگـر دفـترها نـیز از تـوان و اسـتواری افـزونتری برخوردار شده‌اند؛ در موضوعهای جهانی همکاریها و همکنشی‌های افزونتری میان وزارتخانه و وزارتخانه‌های دفاع، بازرگانی، و دادگستری در واشنگتن و برونمرز به کار افتاده‌اند. مهمتر از همه آنکه وزارت خارجه پیگیر یک راهبرد کاری، به نام «چند-چند سویه»[۲] می‌باشد. بـه سـخنی گزیده‌تر کارکنان آن با دیگر سازمانها، دیگر کشورها، و شمار فراوانی از نهادهای دولتی و غیر

1. Globalization and Diplomacy: The View form Foggy Bottom
2. Multi-Multilateral

دولتی به همکاری پرداخته‌اند تا بتوانند به ساماندهی مسئله‌هایی بپردازند که از سوی تنها یک سازمان، کشور، یا نهاد - چه درباره تأمین منابع آب در خاورمیانه باشد و یا درباره بکارگیری توافقهای دیتون در بوسنی - حل شدنی نیستند. تالبوت می‌گوید در این راستا آمریکا و دیگر دولتها «منابع کمیاب را هماهنگ کرده و توان خود را برای رویارویی با تهدیدهای فرا ملیتی به کار می‌اندازند.»

سرانجام و مهمتر از همه آنکه، نامبرده می‌گوید وزارت خارجه به گونه‌ای روز افزون به شهروندان آمریکایی و کنگره نزدیک می‌شود تا همگی را از دگرگونیهای دیپلماتیک برآمده از هموابستگی جهانی آگاه کرده و خواهان پشتیبانی از این کوششها شود. در این زمینه کنشهای سیاست برونمرزی آمریکا، روی هم رفته، خواهند توانست «نیروی هموابستگی» را..... در راستای بهره‌گیری شهروندان ما و دیگر کشورهایی که در بهرمندیها و ارزشها با ما اشتراک دارند، به کار اندازد.»

ارتش آمریکا در جایگاه نهاد سیاسی امنیت ملی و برونمرزی، به سختی از اثر پایان جنگ سرد مصون مانده است. دولت بوش روی هم رفته از هر گونه دگرگونی مهم در نهاد لشکری و وظیفه آن با پایان چالش جنگ سرد، خودداری کرد. کنگره در این زمینه پا فشاری کرده، و درباره آغاز یک بازآرایی به سوی آنچه که نیروی پایه[1] نامیده شد، یاری کرد. اندیشه نیروی پایه خواهان یک دستگاه لشکری بسیار کوچکتر است که چنان طراحی شود تا بتواند به تهدیدهای متفاوت با گذشته، به رویارویی برخیزد.[5] دولت کلینتون این طرح را با یک بازبینی پایین - بالا که خواهان دگرگونی بنیادین در راهبرد دفاعی آمریکا می‌شد، دنبال کرد. یعنی یک راهبرد که تمرکز بر شوروی[2] را به سوی رویارویی با خطرهای نوین برآمده از گسترش جنگ افزارهای ویرانگری انبوده و چشم اندازهای کشمکشهای فزاینده منطقه‌ای و نژادی، گرایش دهد؛ از این روی خواهان ارتشی کوچکتر با پویایی افزونتر، و نیز اتکاء به دوستان و متحدان برای

---

1. The Base Force

۲. زیرا در این زمان، چند سالی از فروپاشی شوروی می‌گذشت.م

نگهداری از آشتی و ایمنی بین‌المللی شد.[۶] دو بررسی پشت سر هم در سال ۱۹۹۷، یعنی بررسی دفاعی چهار ساله(۱) و پیشگامی بازآرایی دفاعی(۲)، دیدگاه پایه‌ای این بازنگری آغازین را گویا شدند.[۷] همچنین هر دوی این بررسی‌ها خواهان توان استومندتر و باز سازماندهی ارتش آمریکا شدند.

الیوت ای کوهن(۳) در نوشته خود به نام «بحران در روابط کشوری - لشکری؟»(۴) در زمینهٔ نیاز به بازسازماندهی ارتش یک گام فراتر نهاده و خواهان بازآرایی دسته‌بندیهای افسران ارتش و روابط سیاستگذاری میان بخشهای کشوری و لشکری شده است. وی، به ویژه بر سه مسئله مهم تمرکز می‌کند که اخیراً میان دستگاه ارتش و رهبران کشوری پدید آمده‌اند. نخست، ارتش، و به ویژه لشکرهای آن به گونه‌ای فزاینده سیاست زدگی یافته‌اند. اگر چه این روند با درگیری در جنگ ویتنام شتاب یافت (یعنی زمانی که ارتش، روی هم رفته، بدنام شده بود)، ولی شاید با روی کار آمدن دولت کلینتون به اوج خود رسیده باشد. به دلیل اینکه پرزیدنت کلینتون در زمان جنگ ویتنام در ارتش خدمت نکرد و همانا آشکارا علیه آن اعتراض کرد، بسیاری از ارتشیان پیشه‌مند درباره رهبری او با کمباوری روبرو می‌شدند. دوم آنکه، بخشهای لشکری و کشوری درون جامعه آمریکا نسبت به یکدیگر بیگانه شده‌اند. هم اکنون افسرانی که به استخدام ارتش در می‌آیند نسبتاً از بخش بسیار کوچکی از جامعه آمریکا می‌آیند - یعنی از خانواده‌های افسران پیشین و از آکادمی‌های لشکری. نتیجه آن است که ارزشها و موضوعهای برجسته برای ارتشیان و دیگر شهروندان جامعه [آمریکا] واگرایی دارند. افزون بر این، اغلب رهبران سیاسی درک یا ارج‌گذاری محدودی از نقش ارتش در جامعه آمریکا دارند.

سوم آنکه، کوهن به «تمرکز اختیار لشکری»(۵) و نیز نقش بالندهٔ کاهش شمار سپاهیان ارتش، در ارائه اندرز سیاسی خود، اشاره می‌کند. از زمان تصویب لایحه بازسازماندهی گلدواتر

1. Quadrennial Defense Review
2. Defense Reform Initiative
3. Eliot A. Cohen
4. Crisis in Civil - Military Relations?
5. Centralization of military authority

- نیکلز[1] در سال ۱۹۸۶، یعنی نخستین بازساماندهی ارتش پیش از گذشت سالها، رئیس ستاد ارتش [آمریکا] در مقام فرمانده ضمنی نیروهای لشکری آمریکا خدمت کرده، و زیر سرپرستی رئیس جمهور یا وزیر دفاع به کار پرداخته است.» در نتیجه، یک کاهندگی در سرچشمه‌های پنددهی لشکری برای سیاستگذاران کشوری، کاهش در دامنهٔ برنامه‌ریزی دراز مدت، و یک کمتوانی در رقابت درون-ارتشی و اندرز سیاسی، پدیدار شده است. روی هم رفته، این دگرگونیهای تصمیم‌گیری نقش سیاستگذاری یگانهای لشکری و وزارت دفاع را در برابر رهبران کشوری پنتاگون، افزایش داده است.

از دیدگاه کوهن، کارهایی چند بایستی انجام گیرند تا این روال را دگرگون کرده، و روابط کشوری - لشکری بازپردازی شود. در میان این بازپردازیها، همانا دگرگونی نقش آموزشگاههای‌لشکری در آموزش [و پرورش] افسران، بکارگیری «سربازان شهروند»[2] (یعنی کسانی که زمان محدودی در ارتش خدمت کنند)، بهبود درک افسران ارتش در زمینه روابط کشوری - لشکری، و جا اندازی درک کشوری افزونتر در ارتش، می‌باشند. کوهن نتیجه می‌گیرد که اگر چنین دگرگونیهایی رخ ندهند، «روندهای روابط [کنونی] کشوری - لشکری آمریکا می‌تواند بیماریهای معینی را بپرورانند»، که شاید مایه فرسایش افزونتر کنترل کشوری بر ارتش شود.

جامعه اطلاعاتی، سومین نهاد مهم سیاست برونمرزی، در دومین دایرهٔ همکانون سیاستگذاری از دگرگونی‌های اخیر در سیاست جهانی اثر گرفته است. در جایی که جامعه اطلاعاتی از دیرباز در زمینه ناکامیامی‌های آن در بر آورد اطلاعات باکیفیت، با خرده گیری [انتقاد] روبرو بود، شاید تنها رویدادی که در دهه ۱۹۹۰ دستگاه اطلاعاتی را تکان داد آن بود که آشکار شد، الدریک «ریک» ایمز[3]، یعنی یک مأمور ضد اطلاعات سی آی ای [سیا] در زمینه شوروی، خودش طی دهه‌ها، یک «موش کور»[4] [جاسوس درونی] برای شوروی (و سپس روسیه) بوده

1. Goldwater - Nichols Reorganization Act
2. citizen - soldiers

است. جاسوسی ایمز سبب شد که صدها سند محرمانه [نام و نشان] شمار نامعینی از جاسوسان سی آی ای در اختیار سرور برونمرزی وی [یعنی شوروی و سپس روسیه] قرار گیرند که دست کم مایهٔ مرگ ده تن شده است.[۸] آشکار شدن این جاسوسی، توفانی از درخواست برای بازنگری مهم در جامعه اطلاعاتی، از جمله حذف کوششهای جاسوسی سیا، شد.[۹]

بروس دی. برکووتیز(۱) در نوشته خود به نام «نقش نوین برای سی آی ای؟»(۲) در این گفتمان وارد شده و خواستار باز- اندیشی بنیادین در جامعه اطلاعاتی، به گونه‌ای شده که این دستگاه برای برآوردن نیازهای دوران نوین، بازسازی شود. برکووتیز، با خرده‌گیری از کوششهای بزدلانه دولت کلینتون در زمینه پیشگامی در بازپردازی [دستگاه اطلاعاتی] پس از ایمز، می‌گوید، اگر بخواهیم که جامعه اطلاعاتی یک آوای کارآمد سیاستگذاری در دوران نوین باشد - که برکووتیز آن را «دوران اطلاع رسانی» می‌انگارد - نیاز به بازسازی بنیادی‌تر [در این دستگاه] داریم. وی پیشنهاد می‌کند که این جامعه نامتمرکز شده و تحلیلگران در جایی نزدیکتر به مصرف کنندگان فراوردههای اطلاعاتی جای گرفته و به تصمیم‌گیری در این زمینه که چه اطلاعاتی پیگیری شده و چه همسازینگی‌هایی [مکانیسم‌هایی] برای بالندگی نوآوری به کار گرفته شوند، جایگاه مهمتری داده شود. و این کار حتی بیش از آنچه که دستگاههای صنعتی آمریکا به باز- ابزاری و تمرکز دگربار تواناییهای خود در پاسخگویی به نیازهای بازارها و مصرف کنندگان خود، روی آورده‌اند، انجام گیرد. همچنین برکووتیز می‌گوید که جامعه اطلاعاتی، اگر بخواهد که نقشی سودمند در دوران نوین در زمینه سیاستگذاری داشته باشد، بایستی با نوآوری افزونتر دست به کار شود.

از مدتی پیشتر ثابت شده است که از زمان پایان جنگ سرد، سیاست بازرگانی اهمیت افزونتری یافته است، زیرا جهانیگری اقتصاد سیاسی جهان، تمایز میان سیاستهای برونمرزی و درونمرزی را کمرنگ کرده است. دولت کلینتون جهانیگری را همچون بخشی از یک راهبرد اقتصادی، برای بالندگی رقابت‌آمیزی آمریکا در فراسوی دریاها، ترغیب کرد. و در این راستا

خواهان کاهش سدهای تعرفه‌ای، تشویق پدید آوری منطقه‌های آزاد بازرگانی نو، و گسترش فرصتهای سرمایه‌گذاری آمریکایی در بازارهای بزرگ رو به بالندگی («ده کلانوار»)(1)، یعنی اقتصادهای پُر بالندهٔ جهان، شد.[10]

راهبرد کلینتون در همه جا از سوی حوزه‌ها یا پایگاههای کشوری با پیشواز روبرو نشد، به ویژه آنهایی که خود را قربانی نیروی کار دستمزد پایین برونمرز یافته و آن را صادرات فرصتهای کاری آمریکا به تولید کنندگان برونمرزی می‌دانستند. این گروهها، همانند گذشته، بسیج شده، به سوی کنگره و شماری از وزارتخانه‌ها و سازمانهای شاخه اجرایی روی آوردند تا به پشتیبانی از بهرمندی‌های خود در روند جهانیگری، که گمان می‌کردند بر رفاه‌شان اثری ناخوشایند دارد، بپردازند.

با همه اینها، چگونه بازرگانی سیاستگذاری می‌شود؟ آیا محدودیتهای نهادین سیاستگذاری که در دومین دایرهٔ همکانون نمودار ۱-۲ جای دارند، از توان افزونتری برخوردار هستند؟ یا اینکه آمیزه‌ای از این دو، کارساز شده است؟

استفن دی. کوهن، جوئل آر. پاول، و رابرت ای. بلکز(2) این پرسشها را در فصل پایانی بخش دو، پاسخ می‌دهند. ایشان پذیرای این هستند که هیچ روشنگری آسانی را نمی‌توان یافت که برای همهٔ سیاستگذاریهای این زمینه کاربرد داشته باشد، ولی پذیرای این نیز هستند که روشنگریهای رقابت‌آمیز در ساخت و ساز چگونگی سیاستگذاری بازرگانی، می‌توانند سودمندانه میان آن سیاستهایی که دولت نسبت به آنها «تصمیم گیرندهٔ واکنشگرا»(3) و آنهایی که دولت در آنها «تصمیم گیرنده‌ای کنشگرا»(4) است، تمایزی را نشان دهند.

دولت در چارچوبه تصمیم گیرندهٔ واکنشگرا، عمدتاً از روند دور می‌شود. در اینجا، تصمیم‌های سیاست بازرگانی، نتیجهٔ همسازی میان گروههای بهرجوی رقیب درونمرزی، همچشمی کشورهای مستقل، و کششها و کوششهای وضعیت بازارهای درونمرزی و جهانی

1. The Big Ten
2. Robert A. Blecker
3. Reactive decision maker
4. Active decisionmaker

می‌باشد. از سویی دیگر در تصمیم گیرندهٔ کنشگرا، دولت بازیگر کانونی است. کوهن، پاول، و بلکر نتیجه می‌گیرند که دومین مورد [یعنی تصمیم گیرنده کنشگرا] توضیح کار آورانه‌تری را به دست می‌دهد.

این نویسندگان برای پشتیبانی از تحلیلگری خود، سه الگوی سیاستگذاری بازرگانی را به دست می‌دهند: ۱) الگوی «فرمانگذاری ریاست جمهوری» که کاخ سفید را یکه - سیاستگذار به شمار می‌آورد؛ ۲) الگوی «سیاست دیوان سالاری» که سیاست را بر آمده از رقابت میان دیوان سالاریهای شاخه اجرایی می‌داند؛ ۳) الگوی «میان - شاخه‌ای» که سیاست بازرگانی را در چارچوب رقابت میان شاخه اجرایی و شاخه قانونگذاری دولت بازگو می‌کند.

هر کدام از این الگوها، ویژگی توضیحی خود را دارد، ولی کوهن، پاول، و بلکر در نتیجه گیری خود روشنگرانه می‌گویند که بخش مهمی از سیاست بازرگانی آمریکا را می‌توان از راه سیاست دیوان سالارانه و همکنشی میان کنگره و رئیس جمهور توضیح داد. از این روی نه همانند چارچوبهٔ امنیتی، و به ویژه در موضوعهای مربوط به کاربرد نیروی لشکری در برونمرز، تصمیم گیریهای بسیار اندکی در الگوی فرمانگذاری ریاست جمهوری جای می‌گیرند. این نتیجه گیری، کاربرد مهمی دارد که گویای آن است که دومین و سومین دایره‌های همکانون الگوی سیاستگذاری هیلزمن در دوران هزارهٔ نو، به گونه‌ای روز افزون بر پهنهٔ سیاست بازرگانی سایه خواهد افکند.

زیرنویسها

۱- برای ارزیابی خاموشی شاخه قانونگذاری و شکیبایی شاخه دادگری در برابر چیرگی شاخه اجرایی بر سیاست برونمرزی آمریکا، نگاه کنید به:

1. Harold Koh, ***The National Security Constitution*** (New Haven, Conn.: Yale University Press, 1990), and Gordon Silverstein, ***Imbalance of Powers: Constitutional Interpretation and the Making of American Foreign Policy*** (New York: Oxford University Press, 1997).

2. Paul E. Peterson, "The International System and Foreign Policy," in Paul E. Peterson, ed., ***The President, the Congress, and the Making of Foreign Policy*** (Norman, Okla.: University of Oklahoma Press, 1994), pp. 3-22.

3. Steven S. Smith and Eric D. Lawrence, "Party Control of Committees in the Republican Congress," in Lawrece C. Dodd and Bruce I. Oppenheimer, eds. ***Congress Reconsidered***, sixth edition (Washington, D.C.: CQ Press, 1997).

4. Jeremy D. Rosner, ***The New Tug of War: Congress, the Executive Branch, and National Security*** (Washington D.C.: Carnegie Endowment for International Peace, 1995), p.4.

5. See Paul Stockton, "Congress and U.S. Military Policy Beyond the Cold War," in Randall B. Ripley and James M. Lindsay, eds., ***Congress Resurgent: Foreign and Defense Policy on Capitol Hill*** (Ann Arbor: The University of Michigan Press, 1993), pp. 235-259, and Paul Stockton, "Beyond Micromanagement: Congressional Budgeting for a Post-Cold War Military," ***Political Science Quarterly*** 110 (Summer 1995): 233-259.

6. Les Aspin, Secretary of Defense, ***Report on the Bottom-Up Review***, October 1993.

7. William S. Cohen, ***Report of the Quadrennial Defense Review,*** May 1997, and "Secretary Cohen Reshapes Defense for the 21st Century," New Release, Office of the Assistant Secretary of Defense (Public Affairs), November 10, 1997. Both are available via the Internet.

8. For an account of the Ames case, see Tim Weiner, David Johnston, and Neil A. Lewis, ***Betrayal: The Story of Aldrich Ames, An American Spy*** (New York: Random House, 1995).

9. See Roger Hilsman, "Does the CIA Still Have a Role?" ***Foreign Affairs*** 74 (September/October 1995): 104-116.

10. See Jeffrey E. Garten, ***The Big Ten: The Big Emerging Markets and How They Will Change Our Lives*** (New York: Basic Books, 1997).



رهبری ریاست جمهوری و سیاست برونمرزی آمریکا: کاربردهایی برای دوران نوین

نوشته: گلن پی. هستدت و آنتونی ج. اکستروویکز

بخش مهمی از دوران جنگ سرد، برای دانشوران بررسیهای ریاست جمهوری پرسش برانگیز بوده که چرا رئیس شاخه اجرایی از اختیار و راهمایهٔ افزونتر در سیاست برونمرزی، در مقایسه با سیاست درونمرزی، برخوردار است. به هر روی، حتی در پهنهٔ سیاست برونمرزی، رئیسان جمهور پس از جنگ ویتنام در زمینه پدید آوری یک همرأیی فرایندی درباره نقشهای مناسب کنگره و ریاست جمهوری، کاری نکردند. راهبرد کلان[1] پرزیدنت نیکسون بر پدیدآوری یک جهان چند قطبی[2] استوار با راهبری آمریکا تأکید داشت. پرزیدنت کارتر در راستای پیشرفت روابط آشتی‌آمیز و همکارانه افزونتر میان دو ابر توان [یعنی آمریکا و شوروی آن زمان] و یک گفتگوی سودمند دو سویه با جهان سوم گام برداشت. پرزیدنت ریگان یک دیدگاه کاملاً مردم سالارانه در جهان را پیشنهاد کرد که بازتابگر و پشتیبان ارزشهای آمریکایی باشد. هر کسی می‌تواند، هم اکنون دیدگاه پرزیدنت بوش، یعنی «آرایهٔ نوین جهانی»[3]، و دیدگاه پرزیدنت کلینتون که همانا «بین الملل گرایی نوین»[4] است، به این لیست بیفزاید. این رئیسان جمهور در زمینه راستا و بکارگیری آرمانها و راهبردهای خود، بیشتر به دلیل ناکامی در پدید

---

1. Grand Strategy
2. multipolar world
3. New World Order
4. New Internationalism

آوری یک همرأیی فرایندی میان - شاخه‌ای [دولت - کنگره] درباره چگونگی سیاستگذاری برونمرزی، با سرخوردگی روبرو شدند. در دو مورد این سرخوردگی مایهٔ پدیداری بحران در چارچوبهٔ قانون اساسی شد - یعنی: واترگیت(۱) و رسوایی ایران - کانترا(۲).

رئیسان جمهور دوران جنگ سرد در چارچوب آنچه که جیمز مک گرگور برنز(۳) برای نخستین بار در سال ۱۹۶۵، الگوی فرمانروایی ریاست جمهوری در زمینه رهبری نامید،[1] به کار پرداخته‌اند. رئیسان جمهور پس از جنگ سرد به ستیز با این الگو برخاسته و گرایش خود را به آزمودن، شاید هم ناخود - آگانانه، عاملهایی از دیگر الگوهای رهبری نشان داده‌اند. دولت کلینتون نمونه آشکار این گرایش می‌باشد. این فصل سودمندی اتکا بر الگوی ریاست جمهوری، در آستانهٔ پدیداری منشهای نوین در نظام [روالینه] بین‌المللی و روندهای اخیر درون کنگره را به پرسش می‌گذارد. طی بیش از چهار دهه جنگ سرد، پذیره همگانی سرچشمه پشتیبانی از این سبک رهبری ریاست جمهوری بود. از این روی، سپری شدن آن [جنگ سرد] این مایه را فراهم آورد که نه تنها چگونگی سرشت سیاست جهانی را دگرگون کند بلکه چشم انداز سیاست آمریکا را نیز دیگرگونه سازد. چارچوبهٔ این دگرگونی را می‌توان از راه بررسی دیگر الگوهای رهبری ریاست جمهوری و نیز چگونگی کمک پیرامونگاه بین‌المللی به شکل دهی به کارکرد ریاست جمهوری یافت، که در این فصل به گفتار در آمده است.

الگوهای رهبری ریاست جمهوری

فرمانروایی ریاست جمهوری

برنز الگوی رهبری ریاست جمهوری را در کتاب خود به نام فرمانروایی ریاست جمهوری(۴) تشریح می‌کند. دیدگاه وی از اندیشه هامیلتونی(۵) ریشه گرفته و طرفدار یک سازوارهٔ اجرایی نیرومند است، زیرا همان گونه که الکساندر هامیلتون گفته است: «توانمندی در

1. Watergate
2. Iran-Contra scandal
3. James MacGregor Burns
4. Presidential Government
5. Hamiltonian thought

شاخهٔ اجرایی یک سازهٔ پیشگام در زمینه فرمانروایی خوب است. و این در نگهبانی از جامعه در برابر یورشهای برونمرزی، لازم می‌باشد.»[۲] قانون اساسی به دقت تقسیم اختیار، در زمینه توان اعلام جنگ، میان رئیس جمهور و کنگره را ساماندهی کرده است، و این موضوع مستقیماً بر درک هامیلتون درباره توان و پویایی ریاست جمهوری اثر گذاشته است.

در جایی که شماری از رئیسان جمهور بر پایه الگوی رهبری فرمانروایی ریاست جمهوری به کار پرداختند، که مهمترین ایشان ابراهام لینکلن(۱) و تئودور روزولت(۲) بوده‌اند، اوج این روال در دوره‌های اُفت بزرگ اقتصادی، جنگ جهانی دوم و جنگ سرد بوده است. در میانهٔ این دوران ریچارد نیوستدت(۳) نوشته بسیار ستوده شده خود را به نام «توان ریاست جمهوری»(۴) انتشار داد.[۳] هیچیک از بررسی‌های نوین درباره ریاست جمهوری اثرگذارتر از این نبوده‌اند. موضوع کانونی نیوستدت، برخورداری، نگهداری، و کاربرد توان شخصی ریاست جمهوری بوده و هست. نامبرده گرایش به آن رئیسان جمهور کوششگرا داشت که با بهره مندی و کاربری توان [سیاسی] برای رسیدن به دستورهای کاری سیاست همگانی به تلاش می‌پردازند. این دستورهای کاری برای پویش کشور به جلو هنجاربندی شده و به رئیس جمهور اجازه می‌دهد، از راه تمرکز توان سیاسی در کاخ سفید، در نگهداشت و نگهبانی از ایمنی و بهرمندیهای ملی در دوره جنگ سرد به کار بپردازد.

رهبری پیروزمندانه نیاز به رئیسان جمهوری دارد که از توان [سیاسی] خود نگهبانی و پشتیبانی کنند. به این دلیل نمود و ارجمندی یک رئیس جمهور در دید همگان، کلاً از راه گرد آوری و کنترل اطلاعات، سامان می‌یابند، زیرا در واشنگتن، کسانی که به پردازش اطلاعات می‌پردازند، دارای قدرت [و توان سیاسی] هم هستند. نمود خوب بر همه چیز اثری مثبت دارد. رئیسان جمهور گرداگرد خود را آکنده از رایزنان آگاه و استاد در ابزار رایزنی می‌کنند. مشاوران در زمینه‌های رسانه‌های همگانی و پندار همگانی نیز در سطح کاخ سفید پراکنده شده‌اند. این رایزنان

---

1. Abraham Lincoln
2. Theodore Roosevelt
3. Richard Neustadt
4. Presidential Power

اثری مهم بر سیاست دارند.

گرایش به نرمش پذیری در کردار، سرعت در تصمیم‌گیری، کنترل اطلاعات، و قاطعیت لازم در الگوی رهبری ریاست جمهوری مایه‌های ارزشمند و لازمی هستند. این مایه‌ها از سوی کسانی که آمریکا را درگیر در یک ستیز پیوستهٔ جنگ سرد یافته بودند که در رویارویی با توان سرشتین دشمنی‌آمیز و اعتمادناپذیر شوروی می‌باشد. رئیسان جمهور که توان کار آوری را یافته بودند، نمی‌خواستند که آن را رها کنند. زمانهای کاهش تنش، مایهٔ کمتر کردن داوطلبانه توان ریاست جمهوری نشدند. و به جای آن، مایهٔ تکرار روند کشمکشهای دو شاخه [اجرایی - قانونگذاری] شدند.

دو موضوع بر این کشمکشها سایه افکنده بودند. نخستین آن درباره خرد چیرگی ریاست جمهوری بود. خرده گیران بر سیاستهای برونمرزی در پیش گرفته شدهٔ پرسش برانگیزی مانند ویتنام، ایران - کانترا، پیکار نهانی در شیلی و آنگولا، کنترل درونمرزی بر شهروندان آمریکایی، و فروش جنگ‌افزار به [محمدرضا] شاه [پیشین] ایران، نشان تناسب نابجا میان انحصارگری ریاست جمهوری بر اطلاعات با درستی یا کامیابی سیاست، تأکید می‌ورزیدند. موضوع دوم درباره نیاز کنگره به سازماندهی و تجهیز خود به ابزارهای بایسته برای مشارکت در گفتمانهای سیاست برونمرزی می‌باشد. این چارچوبه پراکندگی قدرت در کنگره به دلیل گسترش زیر - کمیته‌ها، کاملاً شناخته شده است. این نهاد همچون یک دستگاه کمتر فرمانبردار به شمار آمده، و نیز اثر فزاینده قدرتهای رخنه‌گر بر کنگره آشکار می‌باشد. دفترهای اطلاعات و پژوهش کنگره مانند دفتر بودجه در کنگره[۱] و خدمات پژوهشی کنگره[۲] پدید آورده شده و بازیابی شده‌اند. کنگره با برخورداری از دفتر بودجه، نهاد خود را برای وارسی بودجه رئیس جمهور دارا شده است. نتیجه ویژه این دگرگونیها، همراه با افزایشهایی در شمار کارکنان و فن آوری رایانه، کنگره را در راستای توانمندی بیشتر در «نگارش» سیاست برونمرزی به پویش در آورده‌اند. این به ویژه در زمینه‌های فروش جنگ‌افزار، کمکهای برونمرزی، کنترل جنگ افزارها، و بودجه دفاعی، که

1. Congressional Budget Office (CBO) 2. Congressional Research Service

پیشتر در انحصار رئیسان جمهور قلمداد می‌شدند، نمایان شده است. افزون بر این، کنگره همچنان جویای راههایی است که بتواند در مستقل‌ترین تواناییهای ریاست جمهوری، یعنی جنگ‌آوری، آوای خود را گیراتر کند.

به دلیل بدگمانیهای فزاینده درباره خرد یک رئیس جمهور نیرومند و پر توان همراه با واقعیتهای یک کنگره نیرومندتر و تأکید ورزتر، یک رشته چالش‌های برداشتین را فرا روی طرفداران الگوی فرمانروایی ریاست جمهوری در دوره پس از جنگ سرد، پدید آورده‌اند. نخست آنکه تا چه اندازه این الگو با دیدگاههای کسانی که قانون اساسی را به نگارش در آوردند، سازگار می‌باشد؟ بنیادگذاران خواهان یک تراز فرمانروایی و تقسیم قدرتها میان دو شاخه [اجرایی - قانونگذاری] بودند. ولی دیدگاه متعارف درباره آموزهٔ جدایی توان‌های فرمانروایی، به درستی در چارچوبه جدایی و سهم توانهای [سیاسی] هر یک از دو شاخهٔ فرمانروایی، هرگز نمودار نشده است. بنیادگذاران آگاه از این بودند که در چارچوب گونه‌ای دقیق از آموزهٔ جدایی توانهای سیاسی، هر شاخه‌ای از فرمانروایی می‌تواند درگیر در سوء بهره‌گیری از توان سیاسی درون چارچوب اختیارمندی خود بشود. یک خوانش درست از برگه‌های فدرال گرا(۱) دیدگاه دقیق‌تری را از آموزهٔ جدایی توانهای سیاسی در تأکید بر جدایی نهادها و چگونگی مشارکت در قدرت، به دست می‌دهد. این درباره سیاست برونمرزی نیز درست می‌باشد. همانگونه که هرولد اچ. کُه(۲) نوشته است:

«بنیادگذاران، برنامه کنترلها و ترازمندیها را اساساً برای کاربرد در قلمرو کارهای برونمرزی طراحی کرده بودند. سه شاخه فرمانروایی موافقت کرده بودند که حتی تصمیم‌های دولتی مربوط به کارکردهای نهانی می‌بایستی از راه برنامه مشارکت ترازمند نهادینه، مندرج در بخش امنیت ملی قانون اساسی - و با مدیریت ریاست جمهوری، به انجام برسند؛ البته این مدیریت وابسته به کنترلها و بازبینی دستگاه قانونگذاری و دستگاه دادوری می‌شد.»[۴]

دوم، در ارائه توجیه معمول برای تمرکز قدرت رئیس جمهور، الگوی فرمانروایی

1. Federalist Papers

2. Harold H. Koh

ریاست جمهوری، به شدت بر تمایز میان سیاست برونمرزی و سیاست درونمرزی استوار شده است. معمولاً طرفداران آن به دادنامهٔ دادگاه والا در سال ۱۹۳۶ درباره [دولت] آمریکا در برابر شرکت کرتیس ریت اکسپورت[1] اشاره می‌کنند. در صدور این دادنامه، دادمند ساترلند[2] چنین رأی داد که رئیسان جمهور می‌بایستی این توان را داشته باشند که بتوانند در زمینه پشتیبانی از بهرمندیهای آمریکا در برونمرز دست به کار شوند، و روال کنترل و ترازمندی نمی‌تواند به درستی پاسخگوی دشواریهای سیاست برونمرزی باشد. دشواری کنونی آن است که خرد این سویگیری ساترلند، با پدیداری یک رشته از موضوعهای سیاسی که مرزی را میان سیاستهای برونمرزی - درونمرزی نمی‌شناسند، پیوسته رو به فرسایش می‌رود.

موضوعهایی همچون پیرامون زیست، مواد مخدر، مهاجرت، سرمایه‌گذاری بیگانگان در آمریکا، بدهی ملی، آموزش، سیاست سرمایه‌گذاری، و بستن پایگاه لشکری از مهمترین این موضوعهای «همآمیز» می‌باشند. کنگره در همهٔ این زمینه‌ها دست دارد. افزون بر این، بایستی گفت که چنین موضوعهایی، بیشترین اثر را بر پایگاههای کشوری کنگره دارند. درباره فرایند شایسته در این زمینه‌ها، چندان روشن نیست که آیا روال کنترل و ترازمندی محدودیتی را بر باز بودن دست رئیس جمهور بار می‌کند یا نه.

سوم، به دلیل اینکه رئیسان جمهور پس از جنگ ویتنام ناچار بوده‌اند که بدون برخورداری از همرأیی جامعه و برگزیدگان درباره راستا و آرمان شایسته برای سیاست برونمرزی آمریکا، دست به کار شوند، ما می‌توانیم بپرسیم که آیا آن سبک رهبری که در سازهٔ الگوی فرمانروایی ریاست جمهوری نهفته است، برای کار در چنین شرایطی به درستی مناسب می‌باشد. آیا یک همرأیی اجتماعی پایا را یک رئیس جمهور می‌تواند پدید آورد؟ آیا این سبک راهمایهٔ بحرانهای واترگیت و ایران - کانترا نبود. آیا این الگوی رهبری در زمینه پدید آوری این همرأیی سازنده است؟ آیا این با دوره‌های چرخشی بین‌المللی گرایی، که بسیاری آن را در سیاست برونمرزی آمریکا می‌یابند ولی نامناسب برای دوره‌های انزواگرایی است، همخوانی

1. Curtiss-Wright Export Corporation　　2. Justice Sutterland

دارد؟ سرانجام بایستی گفت: اگر نبود یک همرأیی پایا به معنی آن باشد که در هر یک از مسئله‌های سیاست برونمرزی که آمریکا پی در پی با آنها روبرو می‌شود، نیاز به دستیابی به یک همرأیی نو و دگر بار می‌باشد؛ آیا الگوی فرمانروایی ریاست جمهوری می‌تواند به خوبی، مناسب این کار باشد؟ خواه ناخواه، هر رئیس جمهوری در پدید آوری چنین همرأیی‌های [پایایی]، یک سرمایه ارزشمند سیاسی را از دست می‌دهد. در این زمینه دو الگو پیشگام شناخته شده‌اند: الگوی حزب – پایه‌ای[1]، و الگوی همکاری دو شاخهٔ اجرایی / کنگره.

الگوی رهبری اجرایی / حزبی

برنز در نوشتهٔ فرمانروایی ریاست جمهوری، یک گزیر یعنی الگوی رهبری ریاست جمهوری را به دست می‌دهد که بر کار گروهی در شاخهٔ اجرایی، فرمانروایی اکثریت، و مسئولیت حزبی، تأکید می‌ورزد. این الگوی رهبری ریشه در اندیشهٔ جفرسونی دارد. توماس جفرسون درباره یک رئیس جمهور نیرومند با احتیاط برخورد می‌کرد. به ویژه آنکه وی امکان باز انتخاب شدن یک رئیس جمهور را برای مدت زمانی نامحدود دوست نداشته، و طرفدار روال دست به دست شدن مقام ریاست جمهوری بود. جفرسون باوری سرشتین در «رهبری جمعی [همادین]» داشت. نامبرده در مقام رئیس جمهور از راه یک حزب نیرومند سیاسی، فرمانروایی کرد. این رهیافت سبب شد که در کنگره به آرمانهای خود دست یابد. برغم الگوی فرمانروایی هامیلتونی، که وابسته به توان، تلاش و تردستی اساساً یک تن می‌باشد، الگوی جفرسونی بر فرمانروایی از سوی حزب اکثریت تأکید می‌ورزد. آرمان آن تأمین رهبری نیرومند، با سرپرستی رئیس جمهور بر حزبی است که قدرت را به دست گرفته است. بر این پایه رئیس جمهور نمی‌تواند – و نمی‌خواهد به تنهایی به رهبری بپردازد. در نتیجه، رهبری یک پیشگامی جمعی به شمار آورده شده که کامیابیها و ناکامیهای سیاسی را در بر می‌گیرد. شاید وودرو

1. Party - Based Model

ویلسون[1] فرجامین رئیس جمهوری باشد که از راه الگوی رهبری یک حزب، فرمانروایی کرد. شایسته است بگوییم که این الگو که کاربرد خود را در زمان اخیر از دست داده، زمانی دلخواه دانشمندان دانش سیاسی در آمریکا بود که همسان با الگوی مسئولیت حزب در زمینه فرمانروایی بود.

دست کم در کوتاه مدت دشواریهایی چند در الگوی جفرسونی یافت می‌شود که در نتیجه نمی‌تواند گزیر دیگری برای الگوی رهبری ریاست جمهوری باشد. نخست آنکه حزبهای سیاسی، از زمان ریاست جمهوری ویلسون دچار کاهش ارج و توان شده‌اند. تا اندازه‌ای حزبهای سیاسی قربانی «فرمانروایی خوب» ضد حزبی، یعنی جنبش بازپردازی پیشرو، از آغاز سده بیستم شده‌اند. باز پردازیهایی مانند ارتباط مستقیم، پیشگامی، همه پرسی، و فراخوانی همگی دست به دست همدیگر داده و جایگاه حزب سیاسی را در مقام آسانگر سیاست همگانی، سست کرده‌اند. دوم، یک تحلیلگری مقایسه‌ای از روالهای مسئولیتی حزبی در دیگر کشورها، گویای آن است که این الگو - حتی اگر هم جایگزین شده باشد - الزاماً مایه پدید آوری سیاستهایی که همآوا با بهرمندی همگانی باشند، نخواهد شد. سوم، همیشه انگیزهٔ ضد حزب در سیاست آمریکا جای داشته است. حزبهای سیاسی از آغاز پدیداری، پیوسته همچون جایگاه برگزیده گرایان، و حتی چون نهادهای نامردم سالار به شمار آورده شده‌اند. همان گونه که جین هالن[2] در نوشته خود درباره الگوی حزب مسئول آورده است: «همانا این فرمانروایی بسیار کارآیی دارد. ولی به چه کسی حساب پس می‌دهد؟ مطمئناً نه به مردمان، که عمدتاً از ایشان منزوی شده‌اند. شهروندان به جز در زمینه نقش خود در رأی دهی -که یا مقررات یا بر پایه رهنمود قانون اساسی درخواست می‌شود، تا به یک حزب معین رأی بدهند - از روند موجود جدا نگهداشته شده‌اند.»[5]

چهارمین خرده‌گیری بر دشواریهایی تمرکز می‌کند که الگوی رهبری حزب مسئول در پیرامونگاه امروزی با آن رویارو می‌باشد. به ویژه دو نکته را [در این زمینه] می‌توان یادآور شد.

1. Woodrow Wilson
2. Jeane Holz

فرمانروایی آمریکا، روی هم رفته از زمان پایان جنگ جهانی دوم [توان سیاسی را] چنین تقسیم کرده که حزب دمکرات کنگره را کنترل کند و حزب جمهوری خواه کاخ سفید را در اختیار داشته باشد.[۱] در نتیجه در انتخابات ۱۹۹۴ کنگره این روال دگرگون شد، ولی تقسیم فرمانروایی [میان دو حزب] همچنان پا بر جا می‌باشد. افزوده بر این، فرمان - رائی اخیر دادگاه والا (روتن[۲] علیه حزب جمهوری خواه ایلینوئز، ۱۹۹۰) نمایان کرد که کانون الگوی حزب مسئول را نشانه گرفته است. دادگاه فرمان داد که دولتهای فدرال، ایالتی و محلی نمی‌توانند از استخدام، بالندگی، یا انتقال کارکنان، به دلیل وابستگی‌های سیاسی یا تلاشهای حزبی ایشان، خودداری ورزند. بسیاری از تفسیرگران این رأی دادگاه را آرامش بخش ارزش - اگر نگوئیم غیر قانونی کردن - سرپرستی حزبی، که لازمه پا بر جایی حزبهای سیاسی نیرومند و کارآ می‌باشد، به شمار آوردند.

پایگاه حزبی ناکافی رهبری ریاست جمهوری منجر به روی آوردن به یک الگوی سازگارتر، یعنی الگویی که نه اندیشه الکساندر هامیلتون و نه ایده توماس جفرسون را تأیید می‌کند، بلکه اندیشه یکی دیگر از بنیادگذاران، یعنی جیمز مدیسون[۳] را پذیرا می‌شود، شد.

الگوی رهبری شاخه اجرایی / کنگره

الگوی فرمانروایی بر پایه دیدگاه مدیسونی[۴] یک الگوی رهبری کمتر پیشرفته در نوشتهٔ فرمانروایی ریاست جمهوری برتز می‌باشد. برداشت مدیسون از رهبری ریاست جمهوری بر چهار عامل تأکید می‌ورزد: ۱) کنترل و ترازمندی میان شاخه‌های فرمانروایی که در تلاش برای پشتیبانی و نگهداری از توانهای خود هستند؛ ۲) پشتیبانی از حقوق اقلیت در برابر توان دولت فدرال؛ ۳) پدید آوری پشتیبانی علیه ستمگری اکثریت در راستای بهره‌گیری از توان فرمانروایی

---

۱. این گونه تقسیم‌بندی، به ویژه از دوره زمامداری کلینتون در دههٔ ۱۹۹۰ بر عکس شد، و هم اکنون [سال ۲۰۰۱] حزب جمهوری خواه هم کنترل کنگره و هم کاخ سفید را در دست دارد. البته امکان دارد، در انتخابات آینده کنگره این وضع دگرگون شود، و شمار دمکراتها در کنگره کمابیش افزایش یابد.م

2. Rutan

3. James Madison

4. Madisonian

برای برآوردن خواستهای خود؛ و ۴) نهاد دولت محدود و صلاحیتداری که بتوان جلوی کارکردهای توجیه‌ناپذیر را گرفت. یک دولت می‌تواند تنها از راه همرأیی همگانی به کار بپردازد. همه اینها نیاز به یک الگوی رهبری ریاست جمهوری دارند که بر محدودیتهای بار شده بر شاخه اجرایی از سوی قانون اساسی و کنگره، تأکید ورزد. برنز، دولت تفت[1] را در کردار نمونه این الگو می‌داند.

الگوی رهبری مدیسونی همچنان زیر- پیشرفته و تا اندازه‌ای ناروشن می‌ماند، زیرا پشتیبانی اندکی از سوی جهان دانش پژوهی (که عمدتاً الگوی حزب مسئول را برتر می‌شمارد) و یا از سوی جامعه سیاستگذاری (که به الگوی رهبری ریاست جمهوری برتری می‌دهد) برخوردار است. این الگو خلاف سرعت، قطعیت، و نرمش پذیری که از سوی طرفداران فرمانروایی ریاست جمهوری و نیز توان تمرکز حزب در یک الگوی حزب نیرومند گنجانده شده، به کار می‌افتد. افزون بر این، جا اندازی این الگو در شرایط کنونی نیاز به برخی از تعدیلها دارد. به جای اینکه هر شاخه‌ای از فرمانروایی [اجرایی، قانونگذاری، دادگری] تلاش به پشتیبانی از توان خود کنند، یک روال همکارانه فرمانروایی بر پایه اندیشه مدیسون بر مشارکت نهادهای جداگانه در توان سیاسی تأکید می‌ورزد. در نتیجه، هر شاخه، در جایی که از توانهای خود آگاه است، همسازینگی‌ها [مکانیسمها] یا ابزارهایی را برای کمک به همکاری میان - شاخه‌ای پدید می‌آورد.

الگوی مدیسون در مقایسه با دو الگوی دیگر در زمینه رهبری، برتری‌هایی دارد. نخست، این الگو با طرح قانون اساسی در زمینه کنترل و ترازمندی و جدایی قدرتها به آنگونه که در چشم انداز بنیادگذاران بوده، بیشتر همگام می‌باشد. دوم، این الگو بیشتر هم‌آوا با دوره‌های تقسیم فرمانروایی[2]، به همان گونه که در دهه‌های اخیر دیده شد، می‌باشد. سوم، گمان می‌رود که این الگو گویای اهمیت دستیابی به همرأیی از راه رایزنی و چانه زنی میان دسته بندیهای بهرجو در

1. Taft

۲. یعنی ریاست جمهوری در اختیار یک حزب و کنگره در دست حزب دیگر باشد.

هر سیاست یا هر موضوع باشد.

اگر این الگو را بتوان نهادینه کرد، ابزارهای ارزشمندی را برای رهبری رئیسان جمهور در دوره‌های تقسیم فرمانروایی فراهم می‌آورد. دیگر، رئیسان جمهور نمی‌توانند که به راستی امیدوار باشند که کنگره را از راه ندادن اطلاعات از روند تصمیم‌گیری به دور نگهدارند. گشایشهایی که هم اکنون در فن آوریهای ارتباطات و ترابری روی داده‌اند، دیگر اجازه چنین کاری را نمی‌دهند. زمان ارتباط میان میدان نبرد با کانونهای تصمیم‌گیری چنان اندک است که اطلاعات و فرصتهای فراوانی را برای کنگره فراهم می‌آورد تا دیدگاههای خود را درباره سیاستگذاری به آگاهی همگان برساند. چنین چیزی درباره هر بحرانی مانند آنچه که به جنگ [دوم] خلیج فارس انجامید، یعنی زمانی که پیاپی از سناتورها و نمایندگان خواسته می‌شدکه دیدگاههای خود را بگویند (ولی به دلیل‌های سیاسی از چنین کاری خودداری می‌کردند)، و نیز از ایشان خواسته می‌شد درباره موضوعهای دیگر سیاست برونمرزی که با کندی بیشتر نمایان می‌شدند، سخن بگویند. برای نمونه، قانونگذاران آمریکا و سی و چند کشور دیگر، سالی یک بار دیدار می‌کنند، تا پیشنهادهایی به سازمان امنیت و همکاری اروپا[1]، درباره موضوعهای امنیتی، حقوق بشر، و اقتصاد ارائه دهند. این پیشنهادها شامل دستور کار دیدارهای سالانه وزیران خارجهٔ سازمان مذکور نیز می‌شود. مشارکت این قانونگذاران در دیدارهای چنین سازمانی که عمدتاً جایگاه شاخه‌های اجرایی می‌باشد، گویای آن است که نمایندگان کنگره نقشی مستقیم در سیاست برونمرزی در این نهاد فرا ملیتی مهم دارند. همچنین ممکن است نمایانگر همکاری نزدیکتر دستگاه اجرایی / کنگره باشد.

چارچوبهای ساختاری احتمالی برای چنین الگویی از رهبری ریاست جمهوری را می‌توان در شماری از درخواستهایی که برای بازپردازی نهادین و نوآوری در زمینهٔ سیاست برونمرزی شده است، یافت. کسانی می‌گویند که پاسخگویی به چالشهای پس از جنگ سرد، احتمالاً نیاز به نوآوریهای نهادین دارد، که «کم اهمیت‌تر» از آن نوآوریهایی که در دهه ۱۹۴۰ به

1. The Organization for Security and Cooperation in Europe (OSCE)

کارگرفته شدند و بر پایهٔ آنها سی آی ای، وزارت دفاع، و شورای امنیت ملی پایه‌ریزی شدند، نیستند از مدتی پیشتر سی آی ای آغاز به بازپردازی نهادین در سازه‌ها و روندهای خود کرده و یک دفتر مدیریت نوین پدید آورده که وظیفه آن شناسایی دگرگونی نیازهای اطلاعاتی در دوره نوین می‌باشد. مهمترین این نوآوریها همانا درک نیاز به باز- ابزارگری سی آی ای برای اطلاعات و آگاهیهای اقتصادی است. دلیلی در میان نیست که گمان بریم دیوان سالاری ریاست جمهوری از فشاری همسان برای پدید آوری دگرگونی مصون است. گزینش یک کارشناس در رشته کنترل جنگ‌افزار، به سمت دستیار ویژه رئیس جمهور، نمونه‌ای را به دست می‌دهد؛ زیرا این برگزیده مسئول ساماندهی و نه کنترل روند تصویب، و پدید آوری کمیته ویژه کارکنان شورای امنیت ملی است. البته این شورا روابط با کنگره و رسانه‌های همگانی را در دست دارد.[۶]

همچنین امکان دارد که فرآیند نوپا و چارچوبهای نهادین که بر پایه آنها الگوی پایه - مدیسونی برای رهبری ریاست جمهوری به کارگرفته شود، را شناسایی کنیم. برای مثال، در زمینه کنترل جنگ افزارها، دولت کارتر روالی را بنیاد نهاد که بر پایه آن رایزنان کنگره را برای گفتگوهای سالت - دو در ژنو، برگزید. این رایزنان هم در گفتگوهای رسمی و هم غیر رسمی گفتمان‌های [این] پیمان دست به‌کار بودند، و پیش نویس پیمان سالت - دو را نیز بررسی کردند. این گروه رایزنان کنگره در دولت ریگان، برغم رهیافت متفاوت وی در زمینه کنترل جنگ افزارها، همچنان کار خود را دنبال کردند. این گونه ساماندهی همکارانه را می‌توان به پیشگامی نیروهای کارآوری دستگاه اجرایی / کنگره درباره موضوعهای کنترل جنگ‌افزار نیز گسترش داد. آرمان این نیروهای کارآور همانا هنجاربندی و یکپارچگی سیاست کنترل جنگ افزارها می‌باشد. دیگر نمونه‌های سامانه‌های همکارانه شامل پدید آوری یک هئیت از نمایندگان دو حزب در کنگره درون گروه ریاست جمهوری در دیدارهای سالانه سران هفت کشور، توانمند[(۱)] و پیشگام اقتصادی در جهان برای تأمین دیدگاههای کنگره می‌باشد.

در زمینه سیاست بودجه، توافق‌های شاخه اجرایی / کنگره در سالهای ۱۹۹۰ و ۱۹۹۷ از

1. T[illegible] G-7 [illegible]

سوی گفتگوی مقامهای برگزیدهٔ بودجه‌ای کنگره / شاخه اجرایی در یک چارچوب سرکردگان به انجام رسید. در جایی که امکان دارد کسی موافق محتوای این توافقها نباشد هیچکس نمی‌تواند انکار کند که یک روند همکارانه در میان بوده است. شاید این گونه همکاری را بتوان از راه پدید آوری یک نیروی کار آور مدیریت کنگره در زمینه پشتیبانی و ارزیابی[۱] برای جنبه‌های گوناگون سیاست بودجه، گسترش داد. آرمان چنین نهادهایی همانا نظارت و ارزیابی و رسیدگی به نیازهای برنامه‌ریزی بودجه در وزارتخانه‌ها، سازمانها، یا سطح برنامه خواهد بود. همکاری و سازش، آرمان چنین نیروهای کار آوری هستند. آکادمی ملی مدیریت دولتی[۲] در گزارش خود، «فراسوی عدم اعتماد: پدید آوری پل‌هایی میان کنگره و شاخه اجرایی»[۳] از بنیادگذاری نهادهایی مانند گروههای کاری کارکنان به کارکنان شاخه اجرایی / کنگره برای «آسانسازی ارتباط‌های میان - شاخه‌ای در پدید آوری سیاست و برنامهٔ کاربردی»[۷] پشتیبانی می‌کند.

این پیشگامیهای آینده در راستای روانواره الگوی مدیسونی از رهبری ریاست جمهوری خواهند بود. احتمال دیگر همانا گسترش کاربرد نمونهٔ همکاری کنگره / شاخه اجرایی که در برداشت «روگاه شتابین»[۴] بازتاب یافته و در گفتگوهای بازرگانی بین‌المللی به کار رفته است، می‌باشد. فرایند آن خواهان تأیید پیمان نامه‌های بازرگانی، که شاخه اجرایی درباره آنها گفتگو کرده، از سوی کنگره می‌باشد؛ تا کنگره به پذیرش سراسری آنها رأی مثبت یا منفی بدهد، و امکان اصلاح این پیمان نامه‌ها را نداشته باشد. به جای اینکه کنگره را تا پایان کار در زمینهٔ ریزه کاریهای هر پیمان نامه نادیده بگیرند، خرد فرآیند روگاه شتابین بر همکاری کنگره از همان آغاز تا به فرجام گفتگوها، تأکید می‌ورزد. در نتیجه تأیید کنگره نه تنها در ساختار رأی‌گیری تصویب جای خواهد گرفت بلکه خود کنگره را رسماً در روند گفتگوها مشارکت داده‌اند. یک فرآیند روگاه شتابین در زمینه کنترل جنگ افزارها می‌تواند فرایند تصویب پیمان نامه درباره کاهش جنگ‌افزار

1. Congressional Administration Support and Evaluation (CASE)
2. The National Academy of Public Administration
3. Beyond Distrust: Building Bridges Between Congress and the Executive
4. fast - track

را تأمین کند، زیرا پیش از اعلام آشکار آن کنگره در آن دست داشته و در نتیجه از آن پشتیبانی می‌کند؛ و هر گونه تلاش سیاسی لازم در راستای جبران آن، مانند افزایش هزینه سیستم‌های جنگ‌افزاری که از سوی پیمان نامه پوشش نیافته‌اند، از پشتیبانی کنگره برخوردار خواهد شد.

ریاست جمهوری و نظام بین‌المللی

ما با ارائه سه الگوی رهبری ریاست جمهوری، راههایی را که دگرگونیهای نظام بین‌الملل، توانمندانه بر کامیابی یا ناکامی هر سبک رهبری ریاست جمهوری اثر می‌گذارند، بررسی کردیم. اکنون با برداشتهایی که از اینها داریم، می‌توانیم با ژرفنگری افزونتر، چگونگی برتری یابی الگوی فرمانروایی ریاست جمهوری [بر سازکار سیاست آمریکا] را از راه وارسی پاسخ آمریکائیان به جنگ سرد و با یک دوره کوتاه سیاست آرامش[1] در دههٔ ۱۹۷۰، پیگیری کنیم. آنچه را که خواهیم دید آن است که برتری یابی رئیس جمهور در پهنهٔ سیاست برونمرزی تنها بستگی به این دلیل ندارد که این سیاست جنبه «برونمرزی» دارد، بلکه برآمده از دشواریهایی بوده که آمریکا در زمینه سیاست برونمرزی در نیم سدهٔ گذشته با آنها روبرو بوده است. مهمترین اینها، همانا جنگ و آمادگی برای جنگ بوده‌اند. یک تحلیلگر برجسته می‌نویسد «جنگ همچون بازار است، که برخی از گونه‌های سازمانی را کیفر داده و به دیگران پاداش می‌دهد.»[8] [در این زمینه] نیاز به سرعت و رازداری هست، که هیچیک دارای کیفیت کاری با دستگاه قانونگذاری یا نموددهی به یک همرأیی از راه گفتمان همگانی را ندارند. اینها دارای کیفیتی هستند که سازگار با تمرکز توان و رها از محدودیتهای رقابت نیروهای سیاسی و نیاز به ارزش بده بستان، دارند - یعنی الگوی رهبری فرمانروایی ریاست جمهوری.

پیشینهٔ تاریخی، این نتیجه‌گیری را تأیید می‌کند. پرزیدنت هری ترومن با پایان جنگ جهانی دوم به سرعت در راه از میان بردن ساختاری که برای جنگ پدید آورده شده بود، گام

1. Detente

برداشت؛ که مهمترین آن همانا پایان بخشیدن به قانون وام - کرایه[1] و از میان برداشتن دفتر خدمات راهبردین[2] بود. ولی وی پس از گذشت کمتر از چهار ماه ناچار به برعکس کردن این روال شد. نامبرده در ۲۲ ژانویه ۱۹۴۶ با صدور یک رهنمودنامه ریاست جمهوری دستگاه تصمیم‌گیری اطلاعات ملی[3] را پدید آورد که وزیران جنگ، نیروی دریایی، و خارجه و نیز نماینده شخص رئیس جمهور، و یک گروه از سازمان اطلاعات مرکزی که ریاست آن را رئیس سازمان به عهده داشت، در آن شرکت داشتند. این سازمانها با تصویب قانون امنیت ملی[4] در سال ۱۹۴۷ به ترتیب در شورای امنیت ملی و سازمان اطلاعات مرکزی (سیا) جای گرفتند. قانون امنیت ملی سال ۱۹۴۷ یک دستگاه یگانه ارتش ملی پدید آورد که هر سه نیرو همتراز، و برابر با همدیگر به شمار آمده؛ و مقام وزیر دفاع را بنیاد نهاد؛ و در نتیجه رسماً ستاد مشترک نمود یافت.

هر دو دگرگونی را که ترومن در زمینه سازمان اطلاعات و تصویب قانون امنیت ملی ۱۹۴۷ پدید آورد، می‌توان به تهدیدهای گمان شده که برآمده از نظام بین‌الملل بودند نسبت داد، و می‌توان داوری کرد که پاسخی سازمانی به نیازها بوده‌اند. در مورد نخست، تهدید گسترش خواهی شوروی بود. در مورد دوم، حقیقت و درسی بود که آمریکا از پرل هابر [یعنی یورش ناگهانی ژاپن] می‌گرفت. این پاسخهای سازمانی و دیگر موضوعهایی که از این پس به بررسی گذاشته خواهند شد، در انزوا رخ ندادند. همگی بخشی از روندی بودند که آمریکا در پالایش روابط خود با جهان به کار می‌گرفت. نکته کلیدی در این چالشگری همانا «امنیت ملی» بود. امنیت ملی، که برای کسانی که آن را به کار گرفته بودند مهم به شمار می‌آمد و نه تنها روابط نوین را شکل می‌داد، بلکه در تلاش برای فراهم آوری پاسخ مناسب [در برابر رویدادهای جهان] نیز بود.

نکته کانونی در برداشت امنیت ملی که در این دوره نمایان شد، همانا نگرش به نظام

1. Lend - Lease
2. Office of Strategic Services
3. National Intelligence Authority
4. National Security Act

بین‌الملل بود که در چهار زمینه بنیادین دچار دگرگونی شده بود: ۱) تراز اروپا - کانونی نظام قدرت، جای خود را به ستیز جهانی میان آمریکا و شوروی داد؛ ۲) اینکه خموشی یا بی‌واکنشی در برابر تجاوز مایهٔ تجاوز افزونتر می‌شود؛ ۳) ارتش آماده، به جای بهره‌گیری از امکان بسیج نیرو [به هنگام نیاز] برای نگهبانی از بهرمندیهای آمریکا لازم به شمار آورده شد؛ و ۴) چگونگی فن آوری نوین، نیاز به این برداشت را پدید می‌آورد که اندیشه یکپارچگی امنیت ملی، اقتصاد و صنعت را در چارچوب نگرانیهای لشکری به پویش در آورد. گزیده سخن آنکه نظام بین‌المللی دیگر در چارچوبی ساده انگارانه و نیز وابستگی حاشیه‌ای با بهرمندیهای آمریکا به شمار آورده نمی‌شد. پیرامونگاه بین‌المللی چون پهنه‌ای تهدید آور و ناشگون بر شمرده شده که تهدیدهای آن فوری، بی‌درنگ و نامحدود بودند. این ویژگیها به درستی با نیازهای الگوی رهبری فرمانروایی ریاست جمهور جور در می‌آمدند.

در این زمان بیش از هر زمان دیگری، رئیس جمهور تنها نیروی اختیاردار در پهنه سیاست برونمرزی کشور به شمار آورده می‌شد، ولی کنگره گهگاه در زمانهایی معین این روند را دچار دگرگونی می‌کرد. دوره ۱۹۵۱-۱۹۴۳ دوره سازشگری، در سالهای ۱۹۶۵-۱۹۵۵ دورهٔ خموشی،[1] که در هیچ یک از این دو دوره رایزنی شاخه اجرایی - کنگره جایی نداشته است. در نخستین دوره، روحیهٔ زمان جنگ و همسازی دو حزب، مایه از میان رفتن خرده‌گیری از دولت ترومن درباره چگونگی جنگ کُره، و «از دست دادن» چین شد؛ و نیز مایه جلب پشتیبانی برای افزایش برنامه کمک برونمرزی در راستای جلوگیری از گسترش کمونیسم شد. در دومین دوره، همرأیی سیاسی جنگ سرد به گرد اثر بخشی [سیاست] مهار پدید آمده و تنها به خرده‌گیری درباره تاکتیکهای تصمیم‌گیریهای سیاست برونمرزی انجامید، و سیاست برونمرزی همچنان در دست شاخهٔ اجرایی ماند. کار کنگره بیشتر تصویب قطعنامه‌هایی (مانند: فورمز[2]، برلین، و خلیج تونکن[3]) بود که از پیشگامیهای سیاست برونمرزی آمریکا پشتیبانی می‌کردند. در هر دو

---

۱. یعنی نقش کنگره در سیاست برونمرزی کمرنگ می‌شد.م

2. Formosa [همان تایوان است]

3. Tonkin Gulf

دوره آواهایی از ناخشنودی شنیده می‌شدند، ولی این آواها درکناره‌های پهنه سیاسی بودند و نه در کانون گفتگوهای شاخه اجرایی / کنگره.

ناخشنودی کمتری در دوره ۱۹۵۵-۱۹۵۱، که اوج مک کارتیسم و نزدیک به تصویب اصلاحیه بریکر[۱] بود، نمایانگر شد. در جایی که انگیزههای گوناگونی را می‌توان پشتیبانان به یک یا هر دو چالشگریهای کنگره به برتری یابی ریاست جمهوری در سیاست برونمرزی نسبت داد، ولی شایسته است بدانیم که تهدید به امنیت ملی که آمریکا با آن روبرو بود، در آن دوره به گونه‌ای متفاوت برداشت می‌شد. یادآوری می‌شود که برغم سخنان گهگاه جان فاستر دالس[۲]، این دورهٔ آرامی بود. با فرا رسیدن مارس ۱۹۵۱ گفتگو درباره جنگ در کره پیرامون مرز پیش از جنگ تمرکز یافت. استالین در سال ۱۹۵۳ درگذشت و رهبران شوروی درگیر در ستیز جانشینی شدند. در سال ۱۹۵۵ پیمان آشتی اتریش[۳] به امضاء رسید، یک کنفرانس سران برگزار شد، و آیزنهاور از «یک روحیهٔ سازش و همکاری نوین» سخن به میان آورد. در چنین پیرامونگاهی چالشگریهای کنگره به پیشگامیهای سیاست برونمرزی ریاست جمهوری، آسانتر و امکان پذیرتر می‌شد، ولی روی هم رفته اینگونه اختلافها با رهبری ریاست جمهوری با آسانی افزونتر به کنار گذاشته می‌شدند.

با پدیداری تهدیدهایی نو در ۱۹۵۶ و ۱۹۵۷ هر گونه چالشگری اثر گذار نسبت به توان‌های ریاست جمهوری در سیاست برونمرزی از میان رفت، و این چالشگریها تا پس از سال ۱۹۶۸ تا یورش [جشن] تت[۴] در ویتنام نمود نیافتند. در زمان پیکار در ویتنام، کنگره، هر چند نیز تنی چند از قانونگذاران مخالف، آوای مخالفت خود را بلند کردند، ولی کنگره در زمینه محدود سازی توانهای ریاست جمهوری در سیاستگذاری برونمرزی کاری نکرد. تنها پس از پایان جنگ و در آشکاری رسوایی واترگیت بود که کنگره در زمینه قطع بودجه دهی برای جنگ گام برداشت، و قانونهایی مانند قانون توانهای جنگ[۵] و قانون مورد[۶] را تصویب کرده، و

1. Bricker Amendment
2. John Foster Dulles
3. Austrian Peace Treaty
4. Tet Offensive
5. War Power Act

همواره کوشید تا «سربارهایی» را به قانون کمکهای برونمرزی و کمک لشکری پیوند دهد.

دگرگونی در سازمان درونی کنگره، «دلهرهٔ ویتنام»، و نهانکاری گسترده در نتیجهٔ رهبری اختیار اعلام جنگ ریاست جمهوری، بر این دور تازه کنشگرایی کنگره اثر داشتند، و نیز مایهٔ دگرگونیهایی برداشتین از چگونگی نظام بین‌الملل و چالشگریها و فرصتهایی که فرا روی آمریکا بودند، شدند. چالشهای سیاست برونمرزی همچنان فرا روی آمریکا بودند، ولی بار دیگر نمای جنگ کمرنگ شد. همان گونه که یک پژوهش گره گشا می‌گوید، دیگر یک رشته معین از فرض‌های سیاست برونمرزی در میان برگزیدگان سیاستگذاری برونمرزی یافت نمی‌شد.[10] از این پس روال باوری برتر در سیاست برونمرزی، همانا بین‌الملل گرایی جنگ سرد بود، که ناهمسان با دیگر نظامهای باوری مانند بین‌الملل گرایی پس از جنگ سرد، و حتی انزواگرایی به شمار می‌آید.

نبود یک توافق استوار درباره چگونگی تهدیدهای امنیت ملی، مایه فشار بر رئیسان جمهور پس از جنگ ویتنام می‌شد که در این راستا، این پایه سیاسی مهمی بود که سویگیری آشکار کنگره داران در زمینه روند سیاست بر آن استوار شده بود. البته این مایه آن نشد که رئیسان جمهور، سبک رهبری خود را دگرگون کنند. بلکه رئیسان جمهور دست به کار در سیاست برونمرزی «خود - سان» شدند که سازشهایی گهگاه درباره چگونگی رفتار سیاست برونمرزی پدید می‌آمد که آمیخته با تلاش‌های رئیس جمهور بر تأکید دگر بار بر برتری خود بود.

به هر روی نتیجه‌های کلی خود - سانی در سیاست برونمرزی چندان خرسند کننده نبودند. راهبرد نیکسون در برابر کنگره (و دیوان سالاری) مایهٔ بالاترین ناهمرآیی شد، و نامبرده پس از آشکاری رسوایی واترگیت ناچار به استعفا از مقام ریاست جمهوری شد. کارتر عمدتاً در تلاش خود در زمینه پدید آوری سامانه‌های نوین تصمیم‌گیری همکارانه با ناکامی روبرو شده، و پیوسته از دولت وی برای ناتوانی در فرمانروایی خرده‌گیری می‌شد. ریگان نیز نتوانست یک شالوده استوار برای تأکید بر اصل برتری ریاست جمهوری در سیاست‌گذاری برونمرزی پدید

6. Case Act

آورد، و سرانجام به دور زدن کنگره و بخش مهمی از شاخه اجرایی، در زمینه‌هایی مانند ایران - کانترا، پیشگامی پدافند راهبُردین، و سویگیری وی در کنترل جنگ‌افزارها در ریکیاویک[1] پرداخت.

یک الگوی همسان را می‌توان در دولت بوش نیز دید. یک سازش سریع با کنگره درباره نیکاراگوئه پدید آمد، ولی دولت [بوش] نتوانست این سازش را آغازگاهی برای برون - روی از دیگر پیشگامیهای سیاست برونمرزی کند. مهمترین ناکامی وی در این زمینه سیاست دولت وی در برابر چین و موضوعهای مربوط به کمک‌ها، سیاست حقوق بشر، و وضعیت کشور برتری یاب بود.

حتی بزرگترین کامیابی دولت بوش، یعنی پیروزی در جنگ خلیج فارس، وی را از بکارگیری سیاست برونمرزی خود - سان رها نکرد. پیروزی در جنگ نه مایه کاهش اختلاف کنگره درباره رهبری ریاست جمهوری در سیاست برونمرزی شد، و نه وی را توانا کرد که یک همرأیی سیاسی درباره نقش آمریکا در آرایهٔ نوین جهانی پدید آورد. سیاست برونمرزی آمریکا در زمینه کشمکش یوگسلاوی با دیدگاهها و آغازگاههایی جداگام برمی‌داشت، که طی آن آواهای چندگانه‌ای درباره پیشنهادهای سیاسی از دو سوی خیابان پنسیلوانیا به گوش می‌رسیدند. و در جایی که مأموریت مردم دوستانهٔ ارتش آمریکا در سومالی با مخالفت اندکی روبرو بود، ولی ناسازشگری افزونتری درباره چشم انداز ادامهٔ آن و کاربَری گسترده‌تر آن به چشم می‌خورد. بخشی از دلیل اینکه چرا جنگ خلیج فارس در پدید آوری شالوده‌ای برای همرأیی در زمینه اینگونه مأموریت‌ها ناکام ماند، این حقیقت است که سراسر سیاستهای دولت درون و در چارچوب شاخه اجرایی هنجاربندی شده و گفتمانهای درون دولت [بوش] درباره آماجهای جنگ به آگاهی کنگره و همگان نمی‌رسیدند.

---

۱. ریکیاویک Reykjavik پایتخت ایسلند. در این شهر ریگان با گورباچف رهبر شوروی پیشین دیدار و گفتگو کرد.

دولت کلینتون

الگوی خود- سان، که در بالا بررسی شد، همراه با گرایش رئیس جمهور به الگوی رهبری فرمانروایی ریاست جمهوری در سیاست برونمرزی در دولت کلینتون نیز ادامه یافت. بیل کلینتون نخستین رئیس جمهوری بود که پس از فروریزی دیوار برلین - یعنی نماد پایان جنگ سرد - تلاش کرد که یک الگوی شایسته [که پاسخگوی آرایه نوین جهانی باشد] برای رهبری ریاست جمهوری بیابد. در پهنهٔ درونمرز، کلینتون کوشید در چارچوب الگوی رهبری حزب که بهترین نمونهٔ آن تصویب برنامه اقتصادی وی در ۱۹۹۳ از سوی کنگره است، گام بردارد. به هر روی، وی عاملهایی از الگوی فرمانروایی ریاست جمهوری را نیز به کار گرفت، که طی تلاش وی برای بهسازی ساختار بهداشت و درمان در ۱۹۴۴ نمایان شد. نامبرده در سال ۱۹۹۷ همراه با کنگرهٔ زیر کنترل جمهوری خواهان عاملهایی از الگوی همکاری شاخه اجرایی - کنگره در چانه زنی و گفتگوهای بودجه را به کار گرفتند.

چشمداشت فراوان از دولت کلینتون آن بود که ریاست جمهوری وی به موضوعهای درونمرزی در برابر موضوعهای سیاست برونمرزی برتری دهد. با این همه، از همان آغاز کار، دشواریهای سیاست برونمرزی دیدگاه او را جذب کرده و این سیاستها اغلب در بالای دستور کار دولت جای می‌گرفتند. کلینتون از الگوی سنتی فرمانروایی ریاست جمهوری در راهگشایی برای این موضوعها، پیشواز کرد. تصمیم‌های کلیدی سیاست برونمرزی در زمینه‌های سومالی، هائیتی، و بوسنی با اندک درونداد روالمندانه از سوی کنگره یا رهبری گسترده‌تر حزب دمکرات شکل گرفتند.

برای نمونه، تصمیم بدفرجام کلینتون برای گسیل تکاوران آمریکایی به سومالی برای دستگیری محمد فرح ایدید، بر دو عامل کلیدی تأکید داشت. نخستین عامل خواست کلینتون است. این کلینتون بود که در ماه اوت ۱۹۹۳ دستور دستگیری ایدید را به دنبال کمین سربازان آمریکا در موگادیشو صادر کرد؛ و باز همین کلینتون بود که پس از گفتگو با رئیس جمهور پیشین کارتر، در ماه سپتامبر، چنین پیکاری را لغو کرد تا کاری را در پیش گیرد که دارای یک مایهٔ سیاسی

هم باشد. دومین عامل کلیدی در تصمیم دستگیری ایدید، همانا همرأیی پدید آمده میان رایزنان کلیدی بود که این کار را لازم به شمار می‌آورد. گزارشهای رسانه‌ای نمایانگر خودداری در کاربرد نیرو از سوی دستیاران کلیدی کلینتون همچون وزیر دفاع لس اسپین[۱]، ژنرال کالین پاول[۲]، ژنرال ژوزف هور[۳] (که بر فرماندهی مرکزی آمریکا[۴] ریاست داشته، و این فرماندهی مسئولیت پیکار سومالی را در دست داشت،) و رایزن امنیت ملی انتونی لیک، در آغاز کار می‌باشند. همچنین یک «کانال پشت» وجود داشت که نماینده آمریکا رابرت گوسند[۵] و دریادار جاناتن هوو[۶] (که فرمانده نیروهای سازمان ملل در سومالی بود) برای کاربرد زور به لایه گری پرداختند.

خردگسیل نیرو به هائیتی برای بازگردانی مردم سالاری [به آن کشور] نیز مایه گفتگوهای فراوان شده است. البته انگیزه‌های کلینتون برای گسیل نیروهای آمریکایی کمتر تنش زا بوده‌اند. گمان گسترده بر آن است که نامبرده در پاسخگویی به دو رشته فشارهای پایگاههای کشوری دست به این کار زده است. نخستین فشار از سوی گروه سیاهپوست کنگره[۷] و رهبران آفریقایی تبار آمریکا که متحدان این گروه بوده، و خواهان بکارگیری نیروی لشکری برای بازگردانی ژان - برتراند اریستید[۸] به فرمانروایی بودند، نمایان شد. مهمترین فشار از سوی رندال رابینسون[۹]، مدیر اجرایی فراسوی آفریقا[۱۰] نمود یافت که به اعتصاب خوراک پرداخت. دومین رشته فشار از سوی رهبران دمکرات در فلوریدا که با سرازیری موج پناهندگان هائیتی به این ایالت روبرو بودند، پدید آمد.

یکی از نمودهای نخستین سیاست کلینتون در بوسنی نیز نمایانگر رهبری با الگوی فرمانروایی ریاست جمهوری می‌باشد؛ که اجازه داد جنگ افزارهای ایرانی به دست مسلمانان

1. Les Aspin
2. General Colin Powell
3. General Joseph Hoar
4. U.S. Central Command
5. Robert Gosende
6. Adminral Jonathan Howe
7. Congressional Black Caucus
8. Jean - Bertrand Aristide
9. Randall Robinson
10. TransAfrica

بوستنی برسد. این تصمیم که بدون نگرش به کنگره گرفته شد، مایه یک کشمکش داغ میان دو شاخه [اجرایی - قانونگذاری] شد که شماری از نمایندگان کنگره می‌گفتند که این تصمیم کلینتون ترفندآمیز بوده است. شش کمیته متفاوت کنگره وارسی این تصمیم را دنبال کردند. دولت کلینتون نیز به سهم خود، در پاسخ به درخواستهای کنگره برای دریافت اطلاعاتی درباره این تصمیم، اصل «برتری شاخهٔ اجرایی» را پیش کشید.

همه اینها در زمینه برخورد با موضوعهایی که به آسانی در چارچوب سیاست (کاربرد زور) جای می‌گیرند، یعنی در زمینه‌ای که چشمداشت آن است که رهبری ریاست جمهوری نیرومندانه دست به کار باشد به راه افتاده‌اند. از این روی جای شگفتی نیست که دولت کلینتون سبک رهبری فرمانروایی دولت را به کار گیرد. ولی موضوعهای کاربرد نیرو، تنها موضوعهایی نبودند که دولت کلینتون را به اینگونه الگوی فرمانروایی بکشانند. وی این روال را به دلیل هماوایی با وعده‌های انتخاباتی برای زدودن ممنوعیت استخدام همجنس بازان در ارتش، نیز به کار آورد. این یک موضوع سیاسی است که به شدت برخاسته از خواستهای درونمرزی و نیز موضوع زُدایش ناپذیری اختلاف کنگره با پیشگامیهای دستگاه اجرایی در آینده نزدیک می‌باشد.

سناتور سام نان[1]، از حزب دمکرات ایالت جورجیا و رئیس کمیته با نفوذ خدمات نیروهای لشکری در سنا[2]، از کلینتون خواست که با احتیاط گام بردارد. سناتور رابرت دُل[3]، که در آن زمان رهبر سنا و سپس از حزب جمهوری خواه چالشگر کلینتون در انتخابات بود، از رئیس جمهور تازه برگزیده شده، خواست تا زمانی که یک بررسی فراگیر به انجام نرسیده است، دست به کاری نزد. لس اسپین نامزد وزیر دفاع، به کلینتون هشدار داد که نیاز به پدید آوری راهبردی دارد که این درگیری با کنگره را فرو نشاند. دستیاران اسپین خواهان دیدار رو در روی کلینتون، نان، رهبر اکثریت جورج میچِل[4]، و سناتور تد کندی شدند تا درباره این راهبرد به گفتگو نشینند. چنین دیداری هرگز پدید نیامد، و زمانی که گروه انتقال قدرت کلینتون با رهبران ارتش دیدار کرد،

1. Senator Sam Nunn
2. Senate Armed Services Committee
3. Robert Dole
4. George Mitchell

خواست بر آن نبود که چه بکنند، بلکه تنها این موضوع در میان بود که چگونه اثر این دگرگونی را بر کارآمدی رزمی کاهش دهند. سناتور دن کوتس[۱]، که رهبری جمهوری خواه را برای مخالفت با برداشتن ممنوعیت به عهده داشت از دولت کلینتون در زمینه «رهیافت در - روی - شما»[۲] و نبود هر گونه وعده گفت و شنود و رایزنی درون - شاخه‌ای [میان اجرایی و قانونگذاری] گله کرد.

آیا راهبرد رهبری کلینتون با کامیابی روبرو بوده است؟ آیا این راهبرد مایهٔ پدید آوری یک سیاست برونمرزی کارآمد برای آمریکا شده است؟ پاسخگویی به این پرسشها به دلیل عاملهایی چند که بستگی به پدید آوری یک سیاست برونمرزی پیروزمندانه دارند، دشوار می‌باشد. شایسته است بگوییم که یک روند سیاست خوب، به تنهایی و الزاماً مایهٔ پدید آوری پیامدهای خوب سیاسی نمی‌شود. به هر روی، نشانه‌هایی در دست هستند که الگوی فرمانروایی ریاست جمهوری، به خوبی دولت کلینتون را یاری نداده است. در سالهای ۱۹۹۴ و ۱۹۹۵، کلینتون تنها نیمی از رأی سیاست برونمرزی و امنیت ملی را در کنگره به دست آورد.[۱۱] این بدترین نمود یک رئیس جمهور از حدود پنجاه سال پیش - که آمار این موضوع نگهداری شده است - می‌باشد. افزون بر این، حتی زمانی که [کلینتون در این زمینه] کامیاب بوده است، کاربرد سبک رهبری فرمانروایی ریاست جمهوری مایه پدید آوری یگانگی در پیشگامی سیاست برونمرزی نشده است. [رابرت] دل از طرح کلینتون برای گسیل نیرو به بوسنی تنها زمانی پشتیبانی کرد که با این گفته وارن کریستوفر وزیر خارجه روبرو شد که چنین کاری مایهٔ «آزمون اسیدی»[۳] برای رهبری آمریکا خواهد شد. همچنین کنگره آشکارا علیه تأکید دگر باره کلینتون در ۱۹۹۷ درباره اعلام مکزیک به پایبندی به جلوگیری از قاچاق مواد مخدر، بر او شورید. گروه سیاهپوست کنگره از کلینتون بریده و به مخالفت با نفتا پرداخت، زیرا احساس می‌کرد که در روند تصمیم‌گیری کنار گذاشته شده است. و در ماه مه ۱۹۹۷، سناتور ریچارد لوگار[۴] هشدار داد که بدون بهبودی چشمگیر در تلاش لابه گری دولت در کنگره، تصویب

---

1. Senator Dan Coats
2. in - your - face approach
3. an acid test
4. Richard Lugar

گسترش ناتو از سوی سنا به خطر جدی خواهد افتاد.

راه چاره چه بود؟ کلینتون اندک نشانه‌ای به دست می‌داد که خواهان راهبری کارهای سیاست برونمرزی از راه یک راهبرد متمرکز بر یگانگی حزب و مسئولیت جمعی، یعنی عامل کلیدی در الگوی جفرسونی، است. و گذشته از این، وی انگیزه اندکی برای آزمودن این الگو داشت. وجود شکاف در فرمانروایی، توان این الگوی رهبری را در ادامهٔ نویدهای خود، یعنی سیاستهای همبسته که مورد پشتیبانی هر دو شاخهٔ فرمانروایی [اجرایی - قانونگذاری] باشد، با ناکامی روبرو می‌کند. بدون کنترل کنگره و نیز دستگاه ریاست جمهوری [در این زمینه] نمی‌توان به اندازه کافی رهبران یک حزب را به سوی موافقت درباره یک پیشگامی سیاست برونمرزی کشانید. شکاف در فرمانروایی می‌تواند مایهٔ اثرگذاری ناخوشایند بر توان آوردن کسانی که می‌خواهند بخشی از «گروه» سیاستگذاری برونمرزی باشند، شود. در گفت و شنود درباره استعفای کریستوفر، سناتور جسی هلمز[1] به کلینتون هشدار داد که استروب تالبوت معاون، وزیر خارجه را به جای وی [کریستوفر] برنگزینند. سپس آنتونی لیک، پس از آنکه در برابر پرسشگری شدید حزبی قرار گرفت، از نامزدی ریاست سیا کنار کشید. گفته شده است که ویلیام کوهن[2] از حزب جمهوری خواه که کلینتون او را در دوره دوم زمامداری خود، برای پدید آوری یک پایگاه دو حزبی در سیاست برونمرزی خود، وارد کابینه کرد، دارای رویکرد و اندیشه‌ای همانند یک سناتور جمهوری خواه از [ایالت] مین می‌باشد.

الگوی شاخه اجرایی / قانونگذاری (مدیسونی) تا اندازه بسیاری با ناکاربردی همراه شد. البته کلینتون در یک مورد از آن دور شد. دولت بوش یک پیش نویس نو پرداخته از پیمان نفتا را به کمیته مالی سنا[3]، دفتر امنیتی سنا[4]، کمیته راهها و ابزارهای مجلس نمایندگان[5]، و رهبر اکثریت ریچارد گپهاردت داد. سفیر کارلا هیلز[6] نیز آگاهی‌های لازم را از سوی مقامهای

1. Jesse Helms
2. William Cohen
3. Senate Finance Committee
4. The Office of Senate Security
5. The House Committee on Ways and Means
6. Carla Hills

نمایندگی بازرگانی آمریکا(۱) و گفتگوگران نمایندگان کنگره و کارکنان آنها [در زمینه پیمان نفتا] دریافت داشت. و در فوریه ۱۹۹۲ نمایندگی بازرگانی آمریکا، یک هئیت یازده نفری از کنگره همراه با بیست و هفت نماینده بخش خصوصی را به مکزیکوسیتی برد، که در آنجا با رئیس جمهور مکزیک سالیناس(۲) و مقامهای کلیدی مکزیک دیدار کردند. روی هم رفته بیش ۳۵۰ دیدار آگاهی‌دهی [در این زمینه] به چهل کمیته رایزنی کنگره داده شد تا بتوانند بر گفتگوها نظارت کنند.

پشتیبانی کلینتون از نفتا طی مبارزه انتخاباتی سال ۱۹۹۲ به این شرط پذیرفته شد که با امضای قراردادهای جنبی نسبت به پیمانی که دولت بوش درباره آن گفتگو کرده بود، همراه شود. همین که کلینتون انتخاب شد، این قراردادهای جنبی را توافقهای [دستگاه] اجرایی و نه بخشی از خود پیمان به شمار آورد، تا نیاز به تأیید کنگره نداشته باشند. دولت کلینتون به جای همکاری با کنگره همچون شریکی [در این زمینه]، به پیگیری راهبردهای لابه‌گری سنتی که بر آگاهی دهی، دیدارهای شخصی، و سیاست بازی ضیافتی استوار کرده و بر پایه آن به قانونگذاران کلیدی در برابر دریافت پشتیبانی ایشان، امتیازهای سیاسی داده می‌شد.

در دفاع از دگرگونی سبک رهبری در دولت کلینتون، شایسته است یادآور شویم که رهیافت دولت بوش برای دریافت پشتیبانی کنگره از نفتا سراسر کامیاب نبود. برای نمونه، ریچارد کپهاردت، برغم آنکه همه آگاهیها در دسترس وی گذاشته شد، ولی آشکارا گفت که «در ابهام» گذاشته شده و «روند نهانی [گفتگوها]» مایهٔ آن می‌شود که بر «تأیید پیمان از سوی کنگره اثر بگذارد».[۱۲]

دشواریهای فرا روی کلینتون در دستیابی به اختیار کارسازی سریع در گفتگو برای گسترش نفتا که شامل [کشور] شیلی هم بشود، نیز مایهٔ پدیداری نااعتمادی فراوان میان دو شاخهٔ فرمانروایی شده، و در نتیجه توان فرایندهای سریع را برای پدید آوری چارچوب همکاری دو شاخه [اجرایی - قانونگذاری] محدود کرد. نبود یک سیاست همرأیی برای برآوردن نیازهای یک

1. United States Trade Representative
2. Salinas

پیمان به موقع، تمرکز گفتگوهای کنگره - شاخه اجرایی درباره اختیار کارسازی سریع، در زمینه روند کار سیاست برونمرزی آمریکا به سوی رفتاری موردی (و از پیش تعیین شده) درباره هر پیمان نامه گرایش یافت. و این ستیزی بود که بر پایه آن هر کدام از دو شاخهٔ فرمانروایی به دنبال برتری یابی و نه همکاری بودند.

سرانجام، بایستی گفت که از دیدگاه سیاسی صرف، انگیزه‌ای برای رئیسان جمهور در میان نیست تا الگوی رهبری فرمانروایی ریاست جمهوری در سیاستگذاری برونمرزی را رها کنند. این الگو برای رئیسان جمهور این فرصت را فراهم می‌آورد که [در زمینه سیاست برونمرزی] قاطع و استوار باشند؛ یعنی چیزی که در زمینه سیاست درونمرزی امکان‌پذیر نیست. همان گونه که توماس امستد در انتخابات ریاست جمهوری ۱۹۹۶ یادآور شده است، برای کلینتون سیاست برونمرزی «ابزاری برای بازیابی»، و پهنه‌ای برای پاسخگویی به جمهوری خواهان است که می‌گویند وی «بی‌مایه و بی‌دنده» می‌باشد. با این همه همان گونه که پرزیدنت بوش دریافته بود، قاطعیت در رهبری سیاست برونمرزی که وی در جنگ [دوم] خلیج فارس به نمایش گذاشت، مایه پدید آوری یک سرمایه سیاسی پایدار برای رئیسان جمهور در پیگیری دیگر رویکردهای سیاسی نمی‌شود.

نتیجه

این گفته که «سیاست در لبهٔ آب [دریا] باز می‌ایستد» توصیفی مناسب است، نه تنها برای اندیشه سنتی درباره روابط میان روال برونمرزی و سیاست درونمرزی، بلکه در این زمینه نیز کاربرد دارد که ما چگونه درباره علت و معلول می‌اندیشیم. دانشجویان سیاست جهانی نخست به عاملهای نظام بین‌الملل نگریسته تا چگونگی کشور (گستره، جغرافیا [گیتا شناسی]، توان لشگری، و جمعیت آن) را تعریف کنند، و اینها دگرگون پذیرهای کلیدی برای توضیح [کشورها] هستند؛ ولی دانشجوان سیاست درونمرزی، عمدتاً بر شرایط و کنشهای سیاسی درونی کشور تمرکز می‌کنند. تا اندازه این گفته، که همه کس آن را پذیرا نیست، درست است که می‌گوید،

ریاست جمهوری نهادی است که ساختار و کنشهای آن از سوی عاملهای بین‌المللی شکل می‌گیرند. مهمترین نیروی تعیین کننده برونی در این سده (یعنی سدهٔ بیستم) جنگ سرد بوده است. تهدید به امنیت ملی که پیوسته فرا روی بود، مایهٔ آن شد که خرد و انگیزهٔ تمرکز قدرت در ریاست جمهوری را فراهم آورده و محدودیتهایی بر نقش کنگره، که امیدوار به بازی در هنجاربندی سیاست برونمرزی آمریکا است، بار شود.

دورهٔ نوین پس از جنگ سرد این نیاز را بارور کرده که یک پیرامونگاه لازم ولی نه کافی برای پدید آوری و بُرنایی دیگر سبکهای رهبری ریاست جمهوری نمودار کند. امکان دارد، روشن شود که شالودهٔ نظام [روالینه] بین‌المللی که راهبرد رهبری فرمانروایی ریاست جمهوری بر آن بنیاد شده است، دیگر در کار نیست، البته همچنان نامطمئنی درباره راستای سیاست بین‌المللی پس از جنگ سرد و دگرگونی الگوی رهبری ریاست جمهوری در سیاست برونمرزی وجود دارد، گو اینکه در زمینه سیاست درونمرزی الگوهای دیگر رهبری نیز به آزمایش گذاشته شده‌اند. رئیسان جمهور دریافته‌اند که کاربرد ادواری زور در جاهای گوناگون جهان از دیدگاه سنتی برای بهرمندیهای امنیت ملی آمریکا، مانند دریای کارائیب، خاورمیانه و اروپا، هستی ساز بوده و این کار توان و نفوذی را در میان شهروندان آمریکا، برایشان فراهم می‌کند. سطح‌های بالای پشتیبانی همگانی به رئیسان جمهور «گونه‌ای ارزش و اعتبار سیاسی می‌دهد که هم برای توان سیاسی و هم برای کارآمدی محتوایی دولت هستی ساز می‌باشند.»[۱۳] از این روی، زمانی که رویدادها کاملاً هماهنگ و توجیه شده باشند، اغلب اثر بازدارندگی [شاخه اجرایی] در برابر اصلاحگریهای کنگره، دگرگونی برخورد همگان نسبت به جنگ، و کم توانی اقتصادی، برای کوته زمانی ناپدید می‌شوند.

با نگرش به موضوعها و نگرانیهایی که در اینجا به نگارش در آمدند؛ اندیشه درباره دشواری رهبری ریاست جمهوری در سیاست برونمرزی آمریکا ما را به کجا می‌رساند؟ هیچیک از دو الگوی نخستین که در این مقاله آورده شدند، شالودهٔ استواری در این راستا به دست نمی‌دهد. با اینکه الگوی رهبری فرمانروایی ریاست جمهوری، هنوز هم از سوی رئیسان جمهور

برتر شمرده می‌شود، ولی این الگو بر پایه برداشتهایی کهنه درباره چگونگی سیاست جهانی استوار بوده، و ثابت کرده است که کاربرد سازگار آن با دشواری روبرو می‌شود. جدا از دگرگونیها در چگونگی سیاست جهانی، چشمگیری الگوی شاخهٔ اجرایی / حزب در زمینه رهبری در نتیجه ناتوانی هر یک دو حزب دمکرات و جمهوری خواه در پدید آوری نیرویی یگانگی - بخش در سطح ملی و با فزایندگی آشکار شکاف در دستگاههای فرمانروایی، کمرنگ شده است. از این روی چه بخواهیم و چه نخواهیم، الگوی مدیسونی همکاری شاخهٔ اجرایی / کنگره، الگویی است که می‌تواند شالوده شایسته‌ای را برای راهبری سیاست برونمرزی آمریکا فراهم آورد. به هر روی بکارگیری این الگو، به عنوان آغازگاهی برای پدید آوری پیشگامیهای سیاست برونمرزی در آینده، نیاز به همسازینگی [مکانیسم]هایی در زمینه پدیدآوری همکاری شاخه‌های فرمانروایی [اجرای - قانونگذاری] در تصمیم‌گیری دارد.

ناکامی در پدید آوری ابزارهای بایسته برای یک الگوی رهبری ریاست جمهوری که بر پایهٔ همکاریِ شاخه اجرایی - کنگره استوار باشد، مطمئناً مایهٔ بازماندگیهایی در راستای سیاست برونمرزی آمریکا در آینده خواهد شد. همچنین می‌تواند مایه بحرانهایی نهادین در آینده، ناکامی رئیسان جمهور، و کوشش در راه محبوبیت یابی ریاست جمهوری از راه ماجراجویی در سیاست برونمرزی به دلیل اتکاء به الگوهایی معین از رهبری ریاست جمهوری شود، که اینها به دور از همآوایی با واقعیتهای سیاسی درونمرزی و بین‌المللی هستند.

زیرنویسها

1. James MacGregor Burns, ***Presidential Government: The Crucible of Leadership*** (Boston: Houghton - Mifflin, 1995).

2. Clinton Rossiter, ***The Federalist Papers*** (New York: Mentor Books, 1961), 423.

3. Richard E. Neustadt, ***Presidential Power*** (New York: John Wiley, 1964).

4. Harold Koh, ***The National Secuity Constitution*** (New Haven, Conn.: Yale University Press, 1990), 83.

5. Jeanne Hahn, "Neohamiltonialism: A Democratic Critique," in John Manley and Kenneth Dolbeare, eds., ***The Case Against the Constitution*** (New York: M.E. Sharpe, 1987), 163.

6. Paula Scalingi, "Ratifying Arms Control Agreements," ***The Washington Quarterly*** 14 (Spring, 1991): 109-124.

7. The National Academy of Public Administration, ***Beyond Distrust: Building Bridges Between Congress and the Executive*** (Washington, D.C.: The National Academy of Public Administration, 1992).

8. Peter Gouevitch, "The Second Image Reversed: The Internatioanl Sources of Domestic Politics," ***International Organization*** 32 (Autumn 1978): 896.

9. Francis Bax, "The Legislative-Executive Relationship in Foreign Policy." ***Orbis*** 20 (Winter 1977): 881-904.

10. James N. Rosenau and Ole R. Holsti, "US Leadership in a Shrinking World: The Breakdown of Consensus and The Emergence of Conflicting Belief Systems," ***World Politics*** 35 (April 1983): 368-392.

11. Jim Mann, "Clinton's Foreign Policy Success May Rely on Making Peace With Congress," ***The Los Angeles Times***, November 11, 1996, p. 5.

12. George W. Grayson, ***The North American Free Trade Agreement*** (New York: Foreign Policy Association, 1993), 38.

13. Robin Marra, Charles Ostrom, Jr., and Dennis Simon, "Foreign Policy and Presidential Popularity," ***Journal of Conflict Reslution*** 34 (Decembetr 1990):588-623.



بی‌محدودیت: پیشگامیهای ریاست جمهوری از کره تا بوسنی

نوشته: لوئیس فیشر

از سال ۱۷۸۹ تا ۱۹۵۰ تصمیم پیشگامیهای لشکری را کنگره می‌گرفت، چه از راه اعلام جنگ رسمی و چه از راه روند قانونی دادن اختیار به رئیس جمهور برای کاربرد نیروی لشکری. در این دوران استثنایی هم دیده می‌شود، مانند کردار پرزیدنت جیمز پولک[1] که به درگیری میان آمریکا و مکزیک انجامید. همچنین رئیسان جمهور نیروی لشکری را به دلیل حفظ «جان و دارایی» [آمریکائیان] به کار گرفته‌اند، ولی چنین کارآوریهایی محدود و همراه با درگیری کوتاه مدت بوده‌اند. کمابیش یک و نیم سده پس از زمینه سازی بینادگذاران، موضوعهای جنگ و آشتی به دست شاخهٔ نمایندگی فرمانروایی، یعنی کنگره سپرده شد.

این پیشینهٔ کاری از سال ۱۹۵۰ کاملاً دگرگونی یافت. رئیسان جمهور در دومین نیمهٔ سدهٔ بیستم به گونه‌ای روز افزون احساس کردند که می‌توانند در هر زمانی یکسویه درباره بکارگیری نیروی لشکری علیه دیگر کشورها تصمیم بگیرند. رئیسان جمهور به جای رفتن به کنگره برای دریافت اختیار، روی هم رفته دست یازی به کاربری لشکری را یا به دلیل اینکه بر پایه قانون اساسی فرمانده کل نیروها هستند و یا به دلیل تصمیم شورای امنیت سازمان ملل یا ناتو توجیه کرده‌اند. همان گونه که در کردارهای رئیسان جمهور ترومن، بوش، و کلینتون نشان داده شد، اثر این کار بر نهاد قانون اساسی و دستگاه نمایندگی [کنگره] ژرف می‌باشد، زیرا نه تنها موضوع توان

---

1. James Polk

اعلام جنگ، بلکه توان بودجه دهی را هم در بر می‌گیرد.

اصلهای قانون اساسی

هنگامی که قانون بنیادین آمریکا در سال ۱۷۸۷ نوشته شد، بنیادگذاران از الگوهای آن زمان فرمانروایی آگاهی داشتند و می‌دانستند که [بر پایه آن الگوها] توان اعلام جنگ و سیاست برونمرزی تنها در دست پادشاه است. بر آن پایه، بستن پیمانها، انتصاب سفیران، فراهم آوری و پیشبرد ناوگان و ارتش، و پیشگامی پیکار لشکری علیه دیگر کشورها همگی در اختیار پادشاه بودند. بر این پایه، جان لاک(۱) و ویلیام بلکستون(۲)، که نوشته هایشان اثر ژرفی بر بنیادگذاران داشتند، توان اعلام جنگ و سیاست برونمرزی را ویژهٔ شاخه‌ای اجرایی فرمانروایی به شمار آورده بودند.

این الگوی پادشاهی در کنوانسیون فیلادلفیا به درستی رد شد. همان گونه که بایگانی تاریخی کنوانسیون قانون اساسی آشکار می‌دارد[1]، چارلز پینکنی(۳) گفته بود که خود وی خواهان «یک دستگاه اجرایی توانمند است، ولی از این بیم دارد که همایش کنونی همهٔ توانهای اجرایی جنگ و آشتی به دستگاه اجرایی بسپارد، که چنین روالی نیاز به دستگاه اجرایی پادشاهی، یعنی بدترین روال، در برابر روال هشیارانه انتخابی [رئیس کشور] دارد». اگر چه جان روتلدج(۴) خواهان آن بود که توان اجرایی در دست یک فرد باشد، ولی «نامبرده نمی‌خواست که توان جنگ و آشتی را به دست او بسپارد». جیمز ویلسون(۵) از پدید آوری یک مقام والای رئیس اجرایی پشتیبانی کرد، ولی «روال امتیاز ویژهٔ پادشاهی بریتانیا را رهنمودی شایسته برای تعریف توانهای رئیس دستگاه اجرایی نمی‌دانست. برخی از این امتیازهای ویژه، سرشتی قانونگذارانه داشتند. در میان دیگران ادموند رندولف(۶) در زمینه واگذاری اختیار اعلام جنگ و آشتی به شاخه اجرایی نگران بود و آن را «جنین پادشاهی» می‌نامید.

1. John Locke
2. William Blackstone
3. Charles Pinckney
4. John Rutledge
5. James Wilson
6. Edmund Randolph

الکساندر هامیلتون، که یک واقعیتگرای سیاسی شناخته شده است، و از یک شاخهٔ اجرایی نیرومند پشتیبانی می‌کرد، در رد دیدگاههای لاک و بلکستون درباره امتیاز سیاست برونمرزی و توان اعلام جنگ، درنگ نکرد. و در جایی که پذیرفته بود که «پندار شخصی وی آن است که بی‌پروا اعلام دارد...... که فرمانروایی بریتانیا، بهترین در جهان است» کمابیش وی نیز پیشنهاد کرد که رئیس جمهور «با رایزنی و تصویب سنا» توان بستن پیمان نامه‌ها را دارا شود، و سنا «تنها نیروی دارندهٔ اعلام جنگ» باشد، و اینکه رئیس جمهور اختیار این را بیابد که «جنگی را که تأییدیه آن را گرفته یا آغاز شده باشد، راهبری کند.» این اصلها در نوشته شخصی وی نیز همانند [سندهای] فدرال گرای شماره ۶۹ و شماره ۷۵، تکرار شده‌اند.

بنیادگذاران نیاز رئیس جمهور را در برخورداری از توان یکسویه در یک زمینه پذیرفتند: کارآوری دفاعی برای سرکوب حمله‌های ناگهانی [به آمریکا] در زمانی که کنگره در نشست قانونگذاری نمی‌باشد. نخستین پیش نویس قانون اساسی [قانون بنیادین] توان «اعلام جنگ» را به دست کنگره می‌داد. چارلز پینکنی به این موضوع اعتراض کرده و گفت فرایندهای قانونگذاری برای ایمنی کشور در فوریتها «بسیار کند می‌باشد»، زیرا در آن زمان خواست آن بودکه کنگره سالی یک بار نشست داشته باشد. جیمز مدیسون و البریدج جری[1] به جای «پدید آوری» [جنگ] «اعلام» [جنگ] را جای دادند، و «توان دفع حمله‌های ناگهانی» را به رئیس جمهور واگذار کردند.

گفتگو درباره اصلاحیه مدیسون - جری بر اختیار کلان ولی محدود رئیس جمهور تأکید می‌ورزید. پیرس باتلر[2] می‌خواست که اختیار پدیدآوری جنگ به رئیس جمهور داده شود، و می‌گفت که رئیس جمهور «دارای همه پیش- نیازهای بایسته بوده، و جنگ را پدید نخواهد آورد مگر هنگامی که ملت از آن پشتیبانی کند.» راجر شرمن[3] اعتراض کرد و گفت: «شاخه اجرایی می‌باید توان دفع و نه آغاز جنگ را دارا باشد.» جری گفت که «هرگز چشمداشت این را ندارد که

1. Elbridge Gerry
2. Pierce Butler
3. Roger Sherman

بشنود در یک جمهوری گرایش به آن باشد که توان اعلام جنگ به تنهایی به شاخه اجرایی داده شود.» جورج میسون[1] «علیه دادن توان [اعلام] جنگ به شاخه اجرایی [سخن گفت]، زیرا [بر این باور بود که] [درست نیست] که به آن اطمینان کنیم؛...... وی خواهان جلوگیری و نه آسان سازی جنگ بود.»

اعلامیه‌های همسانی در موقعیت کنوانسیونهای تصویبی صدور یافتند. در پنسیلوانیا، جیمز ویلسون این انگیزه برتر را پیشنهاد کرد که روال کنترل و ترازمندیها «ما را دچار شتاب برای جنگ نمی‌کند؛ و این حسابگری علیه آن [یعنی جنگ] از ما نگهبانی خواهد کرد. این در اختیار یک فرد معین، یا یک گروه سازمانی معین نباشد که ما را درگیر در چنین دردسری کند؛ از این روی بخش مهمی از اختیار اعلام جنگ، در دست شاخهٔ قانونگذاری خواهد بود.» در کارولینای شمالی جیمز آیردل[2]، بر عکس روال پادشاهی بریتانیا، توانهای رئیس جمهور را محدود کرد. پادشاه بریتانیا نه تنها فرمانده کل نیروها بود «بلکه از این توان نیز برخوردار بود که به هنگام جنگ به افزایش ناوگانها و ارتش بپردازد. همچنین وی توان اعلام جنگ را داشت.» به هر روی رئیس جمهور [آمریکا] «توان اعلام جنگ را در اختیار نداشته، و نیز نمی‌تواند به افزایش ناوگانها ارتش بپردازد. این توانها به دست [شاخه‌ای دیگر از فرمانروایی] سپرده شده‌اند. در کارولینای جنوبی، چارلز پینکنی به همپایگان خود اطمینان داد که توانهای ریاست جمهوری «شامل اجازه اعلام جنگ نمی‌شود».

همچنین بنیادگذاران کوشش فراوانی کردند تا بودجه آرایی و بودجه دهی را از فرماندهی نیروها جدا کنند. ایشان با تلاشهای پادشاهان انگلیس در زمینه اتکاء به منابع درآمدی برون - پارلمانی برای هزینه‌های لشکری آشنا بودند. پس از یک رشته فزونپردازیهای پادشاهی، انگلیس دچار یک جنگ درونمرزی خونین شد. گوهرهٔ فرمانروایی مردم سالارانه در آن است که بودجه‌بندی در کنترل دستگاه قانونگذاری باشد.

قانون اساسی آمریکا می‌گوید: «هیچگونه پولی نبایستی از گنجوری [خزانه داری] داده

1. George Mason　　2. James Iredell

شود، مگر آنچه که برابر با اختصاص دهی از سوی قانون تعیین می‌شود.» در سند فدرالگرا شماره ۴۸، مدیسون روشن می‌سازد که «دستگاه قانونگذاری به تنهایی دسترسی به جیب شهروندان دارد.»[1] قانون اساسی این توان را به کنگره می‌دهد که مالیاتها، عوارض‌ها، حقوق گمرکی، و مالیات بر نوشابه‌ها را سامان داده و دریافت داشته؛ به وامگیری پول با بهره‌گیری از اعتبار آمریکا پرداخته؛ و به چاپ پول و تنظیم ارزش آن بپردازد. مدیسون در سند فدرالگری شماره ۵۸ گفته است که توان بودجه‌بندی نمایانگر «جنگ‌افزاری کامل و کارآمدی است که بر پایه آن قانون اساسی، نمایندگان بی‌میانجی شهروندان را توانا می‌سازد که هر گلایه‌ای را وارسی کرده، و هر گونه کارسازی درست و به جایی را به اجرا گذارند.»

در برابر دادن فرماندهی کل نیروها به رئیس جمهور، کنگره کنترل مهم را بر هزینه‌ها دارد. مدیسون این گزینه را فراروی نهاده است: «کسانی که یک جنگ را سامان می‌دهند، طبیعتاً نمی‌توانند دادورانی شایسته و مطمئن باشند، چه این جنگ بایستی آغاز، ادامه، یا پایان یابد. جنگ‌پردازان به دلیل یک اصل مهم فرمانروایی آزادگرایانه از این کار [دادوری] منع می‌شوند، و این همانند جداسازی نیروی ارتشی از سامانه بودجه دهی، یا توان اجرایی از توان قانونگذاری است.» در کنوانسیون فیلادلفیا، جورج میسون با رایزنی خود گفت «هرگز نبایستی بودجه و ارتش در دست یک [فرد یا دستگاه] باشد (چه قانون‌گذاری و چه شاخه اجرایی)».

همان گونه که از این تاریخچه بر می‌آید، چارچوب قانون اساسی که از سوی بنیادگذاران برای سیاست برونمرزی، توان اعلام جنگ، و توان بودجه‌بندی پایه‌ریزی شده، بسیار آشکار و سازگار است. سیاست برونمرزی جنبه مشترک داشته و در اختیار دو شاخهٔ [اجرایی و قانونگذاری] می‌باشد. اختیار پیشگامی جنگ و رأی درباره بودجه دهی در دست کنگره است. رئیس جمهور، تنها در یک زمینه می‌تواند یک سویه دست به کار شود: دفع یورشهای ناگهانی. در یک و نیم سده [نخست] رزم آوریهای مهم لشکری (جنگ ۱۸۱۲، جنگ ۱۸۴۶ با مکزیک، جنگ اسپانیا - آمریکا در ۱۸۹۸، جنگ جهانی نخست، و جنگ جهانی دوم) یا از سوی کنگره

۱. یعنی تنها دستگاه قانونگذاری [کنگره] حق بستن مالیات را دارد.

اعلام شدند، و یا اینکه اختیار آن از سوی کنگره صادر شد (مانند شبه جنگ علیه فرانسه از ۱۷۹۸ تا ۱۸۰۰ و جنگهای بربری[1] در دوره‌های زمامداری توماس جفرسون و جیمز مدیسون). در هر دو مورد، رئیسان جمهور برای دریافت اختیار رزم آوری تهاجمی به کنگره رفتند.

پیشینه [این کار] از سال ۱۹۵۰ دچار دگرگونی بنیادین شده است. در آن سال پرزیدنت هری ترومن نیروهای لشکری آمریکا را، بدون رفتن به کنگره برای دریافت اختیار، به کره گسیل داشت. وی تا اندازه‌ای این کار خود را بر پایه قطعنامه‌های شورای امنیت سازمان ملل به شمار آورد، ولی پیشینه پذیرش منشور ملل متحد[2] از سوی کنگره، نشان نمی‌دهد که کنگره توان اعلام جنگ را به گونه‌ای یکسویه به دست رئیس جمهور داده باشد. پیشگامی ترومن الگویی شد برای پرزیدنت جورج بوش در جنگ علیه عراق در ۱۹۹۱، و پرزیدنت بیل کلینتون در تهدید به یورش به هائیتی در ۱۹۹۴. افزون بر این، کلینتون ناتو را دلیل اختیار خود در یورش هوایی به بوسنی و گسیل نیروی زمینی به آن سرزمین به شمار آورد. ولی تاریخ قانونگذاری در زمینه پیمانهای امنیتی چند سویه، مانند ناتو، نشان نمی‌دهد که کنگره درباره دادن اختیار جنگ به رئیس جمهور، گرایش داشته است.

سازمان ملل متحد و ناتو

منشور ملل متحد بر آمده از شماری از گام برداریهای معینی، از جمله قطعنامه‌های کانالی[3] و فولبرایت[4] در سال ۱۹۴۳، دیدارهای دامبارتن اکس[5] در ۱۹۴۴، و کنفرانس فرجامین در سانفرانسیکو[6] در سال ۱۹۴۵، می‌باشد. در هر مرحله گفتگوهایی تنگاتنگ درباره توان کنگره در اختیاردهی برای پیشگامیهای لشکری در میان بوده‌اند. پرزیدنت فرانکلین دی.

---

1. Barbary Wars
2. UN Charter
3. Connally
4. Fulbright
5. Dumbarton Oaks
6. San Francisco

روزولت[۱]، دو هفته پس از پایان دیدار دامبارتن اکس، طی پیامی درخواست کرد که کنگره از پیشتر این اختیار را به رئیس جمهور بدهد که به فوریتهای لشکری [رزمی] پاسخ گوید. وی مدعی نشد که این توان در پیکرهٔ شاخه اجرایی نهفته است. رئیس جمهور پیش از هر گونه کارآوری لشکری، نیاز به دریافت آشکار اختیار از کنگره دارد.[۲] پس از مرگ روزولت، پرزیدنت ترومن طی تلگرامی از پستدام[۲] اعلام داشت که همهٔ پیمان نامه‌های مربوط به تعهد آوری برای نیروهای لشکری آمریکا در برابر سازمان ملل بایستی نخست از سوی هر دو مجلس کنگره به تصویب برسند. وی بی‌پرده گفت که: «زمانی که چنین پیمان نامه یا پیمان نامه‌هایی به گفتگو گذاشته می‌شوند، خواست من آن است که از کنگره درخواست کنم [دستگاه قانونگذاری] با قانونی مناسب آنها را تصویب کند.»[۳]

منظور ترومن از «پیمان نامه‌ها» همانا فرایندهایی بودند که به نیروهای لشکری سازمان ملل متحد اجازه داده می‌شود که با تهدیدهایی که فرا روی آشتی بوده، تخطی از آشتی، و کردارهای تجاوزکارانه، برخورد کنند. همهٔ عضوهای سازمان ملل، «با درخواست شورای امنیت و بر پایهٔ پیمان نامه یا پیمان نامه‌های ویژه» نیروهای لشکری و دیگر کمکها را برای نگهداری آشتی و امنیت بین‌المللی در اختیار این سازمان می‌گذارند. پیمان نامه‌هایی که میان شورای امنیت و کشورهای عضو بسته شدند «می‌باید با نگرش به چگونگی روال تصویب کشورهای امضاء کننده و بر پایه فرایندهای مندرج در قانون اساسی آنها، به تصویب برسند.»

پس از آنکه سنا منشور ملل متحد را تصویب کرد، کنگره می‌بایستی درباره معنی «فرایندهای قانون اساسی» تصمیم می‌گرفت. بر پایه قانون اساسی آمریکا، چه فرایندی برای پیمان نامه‌های ویژه درباره گسیل نیروهای آمریکایی زیر پرچم سازمان ملل، نیاز بود؟ این موضوع را قانون مشارکت سازمان ملل[۳] در سال ۱۹۴۵ روشن کرده است، که به روشنی

---

1. President Franklin D. Roosevelt
2. Potsdam

[شهری است در آلمان که سومین و فرجامین دیدار مهم سران متفقین در آنجا برگزار شد.م]

3. UN Participation Act

می‌گوید پیمان نامه‌ها «بایستی بر پایهٔ قانون معین یا قطعنامه مشترک به تصویب کنگره برسند.» پیمان نامه‌های میان آمریکا و شورای امنیت بر آمده از اختیار یکسویهٔ شاخه اجرایی نبوده، و نیز تنها با خواست سنا روند پیمان نامه به اجرا گذاشته نمی‌شود. در این زمینه نیاز به تأیید هر دو مجلس می‌باشد. رئیسان جمهور تنها زمانی می‌توانند نیروهایی را در اختیار سازمان ملل بگذارند که تأیید کنگره را از پیشتر دریافت کرده باشند. در همان آغازگاه قانون مشارکت سازمان ملل - پس از گفت و شنودها، گزارشهای کمیته، و گفتمانهای درون کنگره - این نکته‌های پایه‌ای درک و روا داشته شدند. مقامهای اجرایی پیاپی نمایندگان کنگره را مطمئن ساختند که رئیس جمهور نمی‌تواند بدون دریافت تأیید کنگره برای کارسازیهای لشکری سازمان ملل، نیرو گسیل دارند.

در این زمان سنا پیمان ناتو، ۱۹۴۹ را نیز تأیید کرد، که این پیمان می‌گوید یورش لشکری علیه هر یک از شرکت کنندگان [در این پیمان] در اروپا یا آمریکایی شمالی «بایستی همچون یورش علیه همه آنها به شمار آید.» به هنگام چنین یورشی، کشورهای عضو می‌توانند از حق فردی یا جمعی دفاع از خود که از سوی ماده ۵۱ منشور ملل متحد شناسایی شده، بهره بگیرند و به یاری کشور یا کشورهایی که مورد حمله قرار گرفته‌اند، با روی آوری به «واکنشی که لازم به شمار می‌آید، از جمله بکارگیری نیروی لشکری» بشتابند. به هر روی ماده ۱۱ این پیمان می‌گوید که این کار بایستی به تصویب برسد «و از سوی کشورهای عضو بایستی بر پایهٔ روندهای قانون اساسی هر کدام به اجرا در آید.» پیمان جنوب خاوری آسیا (سیتو)[1] ۱۹۵۴ نیز می‌گوید این پیمان «بایستی برابر با روندهای قانون اساسی کشورهای عضو به تصویب رسیده و سپس به اجرا گذاشته شود.»

آیا این پیمانها به رئیس جمهور این توان را می‌دهند که نیروی لشکری [آمریکا] را علیه دیگر کشورها به کار گیرد؟ نخست آنکه، این موضوع به خوبی شناخته شده است که برداشت در زمینه پیمان نامه‌های امنیتی چند سویه که یورش به یکی از کشورهای عضو را همچون یورش

1. Southeast Asia Treaty (SEATO)

علیه همه کشورهای عضو آن به شمار می‌آورند، از هیچ کشور عضو نمی‌خواهد که بی‌درنگ به پاسخگویی بپردازد. هر کشور [عضو] این حق حاکمیت خود را همچنان دارا می‌باشد که در چنین موردهایی، خود تصمیم بگیرد. همانگونه که در پیمان ریو[1] مورخ ۱۹۴۷ گفته شده است، «از هیچ کشوری خواسته نخواهد شد که بدون رضایت آن، نیروی لشکری را به کار گیرد.» در روالینه [نظام] آمریکا، چه کسی تصمیم به کاربرد نیروی لشکری می‌گیرد؟

وزیر خارجه دین اچسون[2] طی یک جلسه شنودگری در ۱۹۴۹ به کمیته روابط برونمرزی سنا گفت که «این به معنی آن نیست که اگر یکی دیگر از کشورهای امضاء کننده قربانی یک یورش لشکری شود، خود به خود آمریکا وارد جنگ شده است. بر پایه قانون اساسی ما، کنگره به تنهایی از توان اعلام جنگ برخوردار می‌باشد.» البته وی صرفاً آن چیزی را بازگو می‌کرد که آشکارا در قانون اساسی آورده شده بود. به هر روی، هیچ چیزی در تاریخ قانونگذاری ناتو دیده نمی‌شود که به رئیس جمهور گونه‌ای اختیار یکسویه به هنگام یک یورش [لشکری] بدهد. این موضوع که بر پایه منشور ملل متحد یا پیمان ناتو، مایه پدید آوری هیچگونه اختیاری یکسویه برای رئیس جمهور نمی‌شود، از این حقیقت آشکار می‌شود که هر دو پیمان [مذکور] بین‌المللی بوده و به پیشنهاد ریاست جمهوری و اندرز و رضایت سنا [ی آمریکا] وارد آنها شده است. رئیس جمهور و سنا نمی‌توانند، روند پیمان را با نادیده انگاری مجلس نمایندگان و اختیارهای آن درباره بکارگیری نیروی لشکری، به کار آورند.

به گفتهٔ یکی از دانشوران، مفاد مندرج در پیمان ناتو که می‌گوید، این بر پایهٔ روندهای قانون اساسی [کشورهای عضو] به اجرا در می‌آید، «گویای آن است که مسلم می‌دارد شاخهٔ اجرایی فرمانروایی، زمانی که نیاز به تصمیم‌گیری [در این زمینه باشد] بایستی به کنگره بیاید، زیرا قانون اساسی این مسئولیت را به کنگره واگذار کرده است.» پیمان ناتو «توان کنگره را درباره اعلام جنگ به رئیس جمهور منتقل نمی‌کند.»[4] این پیش‌بینی‌ها در کردار در دوره زمامداری کلینتون رو به فرسودگی گذاشتند.

1. Rio Treaty
2. Dean Acheson

ترومن در کره

با این پیمان و نهادینه که گمان می‌رفت از اختیارهای شاخه قانون‌گذاری نگهبانی کنند، ترومن نیروهای آمریکایی در را سال ۱۹۵۰ بدون درخواست یا دریافت اختیار از کنگره روانهٔ کره کرد. چنین چیزی چگونه توانست رخ دهد؟ چگونه می‌شد این همه اطمینانهای آشکار به کنگره را نادیده انگاشته و آن را دور بزنند؟

در ۲۶ ژوئن ترومن اعلام داشت که شورای امنیت سازمان ملل به کره شمالی دستور داده است که نیروهای مهاجم خود را به بالای مدار عرض ۳۸ درجه پس بکشاند؛ و «بر پایهٔ قطعنامه شورای امنیت، آمریکا به شدت از خواست شورا برای پایان دادن به تهدید جدی علیه آشتی، پشتیبانی می‌کند.» یک روز پس از آن وی به نیروهای هوایی و دریایی آمریکا دستور داد که از کره جنوبی پشتیبانی رزمی بکنند. البته تا شامگاه ۲۷ ژوئن شورای امنیت خواستار واکنش لشکری نشده بود. دین اچسون در خاطرات خود به نام بودن در پدیداری[1] پذیرفته است که «برخی از کنشهای آمریکا که گفته می‌شد در پشتیبانی از قطعنامه ۲۷ ژوئن هستند، همانا پیش از صدور قعطنامه دستور داده شده و احتمالاً به کار گرفته شده بودند.»

ترومن از چارچوب نهادین و تاریخ قانون‌گذاری قانون مشارکت سازمان ملل، از جمله اطمینانهایی که خود از پستدام داده بود که پیش از گسیل نیروهای آمریکایی به هر مأموریت سازمان ملل، تأیید کنگره را دریافت خواهد کرد، پا فراتر نهاد. چگونگی چنین چیزی ممکن بود؟ وی به سادگی پیمانهای ویژه‌ای را که گمان می‌رفت تضمین کننده کنترل کنگره باشند، نادیده گرفت. همانا هیچ کشوری هرگز پیمان ویژه‌ای با شورای امنیت نبسته – و احتمالاً هرگز هم چنین کاری نخواهد کرد.

ترومن از ابزار سازمان ملل بهره‌گیری کرد، تا اندازه‌ای به دلیل یک جای تهی: شوروی طی دو رأی‌گیری حساس شورای امنیت در روزهای آغازین این بحران غایب بود. دشوار است که بگوییم، توانهای قانون اساسی ریاست جمهوری با بود یا نبود هئیت شوروی (یا کشوری دیگر)

1. Present at the Creation

در شورای امنیت دچار تفاوت می‌شوند. همان گونه که رابرت بورک[1] در ۱۹۷۱ گفته بود، «تأیید سازمان ملل تنها به این دلیل دستیاب شد که شوروی به دلیل بایکوت شورای امنیت در آن زمان [در شورا] حضور نداشت، و به سختی می‌توان گفت که توانهای قانون اساسی ریاست جمهوری می‌توانست در صورت وتوی شوروی در شورای امنیت به پویش در آید.»[5]

ترومن کوشید تا کردار خود را در کره از راه اینکه این «کردار پلیسی» سازمان ملل و نه یک جنگ آمریکایی است توجیه کند. این گفته از همان آغاز با بدگمانی روبرو بود و با افزایش شمار تلفات آمریکا رو به وخامت گذاشت. سازمان ملل به راستی هیچ اختیاری در برگزاری جنگ نداشت. و به جز چند پشتیبانی نمادین از سوی چند کشور، کلاً این جنگی آمریکایی بود -که بر پایه شمار نیروها، پول، تلفات و کشته‌ها ارزیابی می‌شد - از آغاز تا به پایان تفسیری «پلیس کردارانه» داشته و هرگز ترغیب‌آمیز نبود. همان گونه که یک دادگاه فدرال در سال ۱۹۵۳ نتیجه‌گیری کرد، «بی‌گمان هیچگونه شکی در اندیشه‌های اکثریت مردمان این کشور نیست که کشمکشی که هم اکنون در کُره راه افتاده، هر چیزی می‌تواند باشد به جز جنگ.»

بوش در عراق

پیشگامی ترومن در کره پیشینه‌ای برای واکنش بوش علیه عراق پدید آورد. بوش در پاسخ به تجاوز عراق به کویت در دوم اوت ۱۹۹۰ چند صد هزار نیرو را به منظور دفاع به عربستان سعودی گسیل داشت. در چند ماه پس از آن، اندازه نیروهای آمریکایی به پانصد هزار تن رسید، و این به بوش توانایی لازم را برای آفند می‌داد.

بوش به جای درخواست اختیار از کنگره، یک اتحاد چند - ملیتی را پدید آورد و شورای امنیت سازمان ملل را تشویق کرد که کاربرد نیروی لشکری را روا دارد. حسابگریهای راهبردین از سوی جیمز ای. بیکر سوم، وزیر خارجه در دولت بوش به نگارش در آمده است. بیکر در کتاب

1. Rabert H. Bork

خود به نام سیاست دیپلماسی[1] می‌نویسد که درک پیشگامیهای لشکری از سوی ریگان در گرانادا و بوش در پاناما چنین برداشتی را در جامعه جهانی پدید آورد که سیاست برونمرزی آمریکا از یک «اندیشهٔ گاودار مانند»[2] پیروی می‌کند. بوش در پاسخ به این نگرانیها، خواستار پدید آوری یک ائتلاف سیاسی بین‌المللی شد. بیکر می‌افزاید: «از همان آغاز پرزیدنت [بوش] به اهمیت برخورداری از تأیید جامعه بین‌المللی - اگر امکان‌پذیر می‌بود - پی برد».

آنچه چشمگیر می‌باشد آن است که بوش خواستار تأیید دیگر کشورها شد ولی در پی تأیید کنگره بر نیامد.

در ۲۰ نوامبر بوش گفت می‌خواهد درخواست از کنگره درباره اختیار قانونی را تا پس از تأیید قطعنامه پیشنهادی به شورای امنیت در زمینه پشتیبانی از کاربرد زور علیه عراق به تأخیر اندازد. بیش از یک هفته پس از آن، یعنی در ۲۹ نوامبر، شورای امنیت به کشورهای عضو اختیار داد تا دست به «هرگونه ابزار لازمی» برای بیرون راندن لشکریان عراقی از کویت بزنند. عراق برای دوری گزیدن از جنگ، می‌بایستی تا ۱۵ ژانویه ۱۹۹۱ نیروهای خود را از کویت بیرون می‌آورد. اگر چه شورای امنیت به هر کشور عضو «اختیار داد» که دست به کنش لشکری علیه عراق بزند، ولی قطعنامه مذکور آنها را وادار یا متعهد به مشارکت [در این پیکار] نمی‌کرد. در نتیجه کشورهای عضو آزاد بودند که کاربرد (یا خودداری از کاربرد) زور را برابر عراق با روالهای قانون اساسی و داوریهای خودشان در زمینه بهرمندی ملی پیگیری کنند.

چه فرایندی را آمریکا برای تصمیم‌گیری درباره کاربرد نیرو دنبال می‌کرد؟ هنگامی که وزیر دفاع دیک چنی در ۳ دسامبر ۱۹۹۰ به کمیته خدمات رزمی سنا رفت، [به آن کمیته] گفت که پرزیدنت بوش نیاز به «هرگونه اختیار افزونتری از کنگره» پیش از حمله به عراق ندارد. چنین سخنی به معنی آن بود که اختیاریابی از سوی سازمان ملل کافی است. وی گفت، قطعنامه سازمان ملل نه تنها کنش کنگره را ناالازم بلکه ناسازنده هم کرده است:

«من می‌توانم به عنوان یک پیشنهاد کلی بگویم که موضوع یک اعلام جنگ، تا اندازه‌ای

1. Politics of Diplomacy
2. Cowboy mentality

مایهٔ پریدن آنچه را که ما در اینجا کوشش به دستیابی به آن داریم، می‌شود. و آنچه را که ما در تلاش به دستیابی به آن هستیم آن است که یک نیروی بین‌المللی را راهبری کنیم که حدود ۲۶، ۲۷ کشور نیروهایی را در اختیار آن گذاشته، [همهٔ این نیروها] با سرپرستی شورای امنیت سازمان ملل به کار می‌پردازند.»

به سخنی دیگر، انگار همین که یک رئیس جمهور یک نیروی بین‌المللی را گردآوری کرد و پشتیبانی لازم را از سوی قطعنامه شورای امنیت به دست آورد، دیگر کنگره هیچ نقشی به جز گذراندن یک قطعنامه که گویای پشتیبانی باشد، ندارد. کنگره چه این کار را می‌کرد یا نمی‌کرد، هیچگونه باری بر دوش آزادی رئیس جمهور نمی‌گذاشت که با نیروی بین‌المللی به پیش راند.

وزارت دادگستری در دادگاه گفت که پرزیدنت بوش می‌تواند دستور کارآوری آفندی را بی‌آنکه از پیشتر از کنگره درخواست اختیار کند، علیه عراق بدهد. در ۱۳ دسامبر ۱۹۹۰ در دادخواست دلموس در برابر بوش دادگاه با تأکید و قاطعیت تفسیر سراسری وزارت دادگستری در درباره توان اعلام جنگ از سوی رئیس جمهور را رد کرد. اگر رئیس جمهور تنها دارنده این توان است که درباره هر گونه کارآوری لشکری آفندی تصمیم بگیرد، «مهم نیست که تا چه اندازه گسترده باشد، ولی نمایانگر جنگ سازی نباشد، بلکه تنها یک حملهٔ لشکری آفندی به شمار آید، نتیجه آن می‌شود که توان کنگره در اعلام جنگ در چنگال هر تصمیم معنی دار شاخهٔ اجرایی قرار گیرد.» به هرروی دادگاه با رد تفسیر وزارت دادگستری، رأی داد که این مورد هنوز برای داوری کامل نشده است.

در ۸ ژانویه ۱۹۹۱ پرزیدنت بوش از کنگره درخواست کرد که قانونی را در پشتیبانی از خواستگاه سازمان ملل به تصویب برساند. آشکار است که وی درخواست «پشتیبانی» و نه اختیار می‌کرد. یک روز پس از آن گزارشگران از وی پرسیدند که آیا نیاز به دریافت اختیار از کنگره ندارد. پاسخ وی چنین بود: «من گمان نمی‌کنم که نیاز به آن داشته باشم..... من احساس می‌کنم که این اختیار را دارم که قطعنامه‌های سازمان ملل را به کار گیرم». این بحران قانونی در ۱۲ ژانویه یعنی زمانی که کنگره کارآوریهای آفندی را علیه عراق روا داشت، از میان رفت. با تصویب این

لایحه، بوش گفت که می‌توانست بدون چنین قانونی هم دست به کار شود. «همانگونه که من در آغاز برای رهبران کنگره روشن ساختم، درخواست من از کنگره برای پشتیبانی، و نیز امضاء این قانون، به معنی آن نیست که در سویگیری دیرینه من درباره شاخهٔ اجرایی [فرمانروایی] چه از دیدگاه اختیار رئیس جمهور بر پایهٔ قانون اساسی در زمینه کاربرد نیروهای لشکری برای دفاع از بهرمندیهای مهم آمریکا یا برای قطعنامه توان‌های جنگ[۱] با قانون اساسی، دگرگونی پدید آمده باشد. ولی برغم این گفته، قانون مذکور کارآوری لشکری علیه عراق را روا داشت. البته یک اعلامیه امضاء شده محتوای یک قانون همگانی را دگرگون نمی‌کند.

بوش در یکی از سخنرانیهای پایانی خود در وست پوینت[۲] برداشتگری خود را درباره توان جنگ ریاست جمهوری توضیح داد. نامبرده از هشدار پرزیدنت [جورج] واشنگتن درباره خطرهای «دست به کاری اتحادها» یاد کرد و گفت که واشنگتن در آن روزگار درست می‌گفت، و افزود آنچه راکه در روزگار واشنگتن «دست به کاری» نامیده می‌شد، «اکنون نیازی بایسته است». کنگره از دیدگاه قانون اساسی نقشی در این کارسازیها دارد، ولی چنین می‌نماید که این نقش بیشتر جنبه پشتیبانی دارد و نه برخورداری از یک اختیار بزرگ. رهبری ریاست جمهوری «در بردارندهٔ کار با کنگره و شهروندان آمریکایی برای فراهم آوری همبستگی درونمرزی، در زمانی که تعهدهای لشکری آمریکا بایستی پا بر جا نگهداشته شوند، می‌باشد». گمان می‌رود که واژه اختیار به تنهایی اشاره به سازمانهای بین‌المللی دارد. بوش در زمینه عراق و نیز سومالی گفت، نیروهای آمریکایی «کاملاً در اختیار سازمان ملل بوده و [در آن چارچوب] دست به کار شده بودند.»

کلینتون در هائیتی

بیل کلینتون طی مبارزه انتخاباتی ریاست جمهوری سال ۱۹۹۲ خود را یک رهبر نیرومند در زمنیه سیاست برونمرزی نمایاند و گفت که خواهان دست یازی به پیکار رزمی

1. War Powers Resolution
2. West Point

می‌باشد. وی با خردگیری از سیاست برونمرزی بوش، گفت که خود او گرایش به کاربرد نیروی لشکری - با هماهنگی دیگر کشورها - برای رساندن کمکهای مردم دوستانه به شهروندان بوسنی و هرزگوین دارد. نامبرده افزود که نه رغبت به گسیل نیروهای آمریکایی به رزمگاه را دارد «و نه می‌خواهد از آن شانه خالی کند».[۷] وی دولت بوش را متهم کرد که به «کسانی که در چین برای دمکراسی تلاش می‌کنند و کسانی که از هائیتی می‌گریزند»، «پشت کرده است».

کلینتون همین که در کاخ سفید جای گرفت، دیدگاهش از یک ماه به ماهی دیگر درباره رژیم ارتشی هائیتی دچار نوسان می‌شد، و این نوسانها بستگی به جا به جایی فشارهای سیاسی داشتند. ژان - برتراند ارستید، رئیس جمهوری که به گونه‌ای مردم سالارانه برگزیده شده بود، در ۳۰ سپتامبر ۱۹۹۱ طی یک کودتای ارتش سرنگون شده بود. سرکوبگری سیاسی از سوی فرمانروایان لشکری مایه گریز سیل آسای پناهجویان به آمریکا شد. پرزیدنت بوش می‌گفت که گریز شهروندان هائیتی به دلیل شرایط اقتصادی و نه سرکوب سیاسی می‌باشد؛ و از دادن پناهندگی به این پناهجویان خودداری ورزید. پناهجویان به هائیتی بازگشتند. اگر چه کلینتون در پیکار انتخاباتی خود طی سال ۱۹۹۲ از این سیاست خرده گیری کرد، ولی یک سال پس از آن راه خود را دگرگون کرده و سیاست دولت بوش را پذیرا شد.

همین که سیل پناهجویان ادامه یافت، فشار کلینتون برای مداخله لشکری رو به فزونی گذاشت. وی در اکتبر ۱۹۹۳ یک گروه اضطراری ۶۰۰ نفری از ارتشیان آمریکا را برای کار بر راهها، پلها، و شبکه‌های آبرسانی به هائیتی گسیل داشت. یک گروه از شهروندان مسلح [هائیتی] در برابر مداخله آمریکا به مخالفت برخاستند، و جلوی پیاده شدن گروه ارتشی آمریکایی را گرفتند. سربازان آمریکایی که جنگ افزارهای سبک داشتند از سوی فرماندهان خود دستور یافتند که به زور دست نزنند و آنجا را ترک کنند. این پس نشینی در برابر کشور بسیار کوچک هائیتی، به گونه‌ای گسترده خوار شماری آمریکا قلمداد شد.

دیری نپائید که کلینتون تهدید به کار برد زور کرد. نامبرده در ۱۵ اکتبر سخن از نشانه‌های یک مداخله نزدیک آمریکا [در هائیتی] به میان آورد: «نخست، نزدیک به یک هزار شهروند

آمریکایی که در هائیتی زندگی یا کار می‌کنند. دوم، آمریکائیانی [در هائیتی] مانده‌اند که به کارکرد سفارت یاری می‌رسانند. سوم، ما گرایش به بالندگی دمکراسی در این نیمکره داریم.» نامبرده دستور داد که شش ناوشکن به گشت زنی در آبهای هائیتی بپردازند و به یک گروه پیاده نظام در پایگاه گوانتانامو در کوبا[1] آماده باش داد.

در ماه مه ۱۹۹۴، کلینتون درباره هائیتی گفت: «ما نمی‌توانیم چشم انداز کارآوری لشکری را در هائیتی نادیده بگیریم.» در روزهای پایانی ماه ژوئیه، شایعه‌هایی درباره صدور زود هنگام قطعنامه شورای امنیت که یورش به هائیتی را روا دارد، همه جا به گوش می‌رسیدند. دانته کاپوتو[2] نماینده سازمان ملل در هائیتی یک یادداشت «محرمانه» به دبیر کل سازمان ملل بتروس بتروس غالی نوشت و در آن حسابگریهای سیاسی دولت کلینتون را یادآور شد. این یادداشت که به بایگانی کنگره راه یافت، گویای آن بود که رایزنان کلینتون بر این باورند که یورش به هائیتی از دیدگاه سیاسی خوشایند می‌باشد، زیرا به خوبی به شهروندان آمریکا «توان تصمیم‌گیری رئیس جمهور و استواری رهبری وی را در زمینه‌های سیاست بین‌المللی» نشان خواهد داد.

در ۳۱ ژوئیه شورای امنیت سازمان ملل با صدور قطعنامه‌ای از همهٔ کشورها، به ویژه آنهایی که در منطقه هائیتی بودند «درخواست کرد» که «همه ابزار لازم» را برای برکناری رهبری ارتشی در این جزیره به کار گیرند. اندیشه اینکه سازمان ملل سرچشمه اختیار دهی به رئیس جمهور برای کارآوریهای لشکری شود، مایه بالا گرفتن گفتگو در سنا شد، و طی آن قطعنامه‌ای را تصویب و دیدگاه سنا را درباره شورای امنیت چنین اعلام کرد: [شورای امنیت] «نمی‌تواند مایه اختیار برای کاربرد نیروهای لشکری آمریکا در هائیتی شود، زیرا این با قانون اساسی آمریکا یا قطعنامه قدرتهای جنگ همخوانی ندارد.» اصلاحیه سنا با رأی ۱۰۰ به صفر به تصویب رسید.

کلینتون در ۳ اوت در یک کنفرانس خبری، نیاز به دریافت اختیار را برای لشکرکشی به

1. Guantanamo Naval Base

[این پایگاه آمریکایی از دیرباز یعنی پیش از انقلاب کوبا در آنجا بوده و هنوز هم در اختیار آمریکا می‌باشد.م]

2. Dante C...

هائیتی انکار کرد و گفت: «من، همانند پیشینیان خودم از هر دو حزب، موافق این نیستم که قانون اساسی دریافت پشتیبانی کنگره را الزام آور کرده باشد.» کلینتون در ۱۵ سپتامبر در یک سخنرانی تلویزیونی سراسری به شهروندان آمریکایی گفت که آمادگی یافته است تا نیروی لشکری به هائیتی گسیل دارد، و ضمن آن از قطعنامه شورای امنیت و نیز خواست خود در راهبری نیروی چند ملیتی «برای اجرای خواست سازمان ملل» یاد کرد. وی هیچگونه اشاره‌ای به کنگره نکرد.

همگان و بخش مهمی از قانونگذاری به این طرح یورش [به هائیتی] تاختند. در این زمان گمان می‌رفت که کلینتون که در گذشته هم به دلیل اجرای خواست همگان و ناکامی در رهبری آن با خرده‌گیری روبرو شده بود، تصمیم گرفته است طرح یورش را دنبال کند. وی گفت: «ولی بدون نگرش [به این مخالفت]، این همان چیزی است که من به درستی آن را باور دارم. البته درک می‌کنم که محبوبیت ندارد. من می‌دانم که [چنین کاری] محبوبیت ندارد. ولی بر این باور هستم که کار درستی است.» یعنی نگرش وی به سوی، کار اختیار یافته، یا کاری بر پایه قانون اساسی نبود.

کلینتون بر نیاز به اجرای تعهدها تأکید ورزید: «من می‌خواهم یک چیز دیگر را که به همین اندازه مهم است یادآور شوم، و آن اعتماد پذیری آمریکا و سازمان ملل در جایی که می‌خواهیم کاری انجام دهیم، می‌باشد.» ولی «ما» کی هستیم؟ این [ما] کنگره یا همگان در آمریکا نمی‌باشد. این تعهدی است یکسویه که شاخه اجرایی همگام با سازمان ملل به اجرا در می‌آورد.

البته سرانجام یک لشکرکشی به هائیتی نالازم شد. کلینتون، جیمی کارتر رئیس جمهور پیشین را برای گفتگو با رهبران ارتشی به هائیتی فرستاد. این رهبران موافقت کردند که کنار رفته و اجازه دهند که اریستید بازگردد. در آغاز، نزدیک به بیست هزار نیروی آمریکایی آماده گسیل برای اشغال هائیتی و فراهم آوری ثبات شده بودند. یک لایحه درباره زمینه سازی باز پس‌گیری اختیار برای کاربرد نیروی آمریکایی در هائیتی به کنگره آورده شد، ولی به تصویب نرسید. یک گفتهٔ سناتور مکس باکس[1] از حزب دمکرات، ایالت مونتانا بازتابگر چگونگی برخورد شماری از

1. Senator Max Baucus

قانون‌گذاری می‌باشد: «رئیس جمهور جویای تأیید من برای اشغال هائیتی نبود؛ و هم اکنون نیز تأیید مرا به دست نمی‌آورد.» هر دو مجلس لایحه‌هایی گذراندند و اعلام داشتند «رئیس جمهور می‌بایستی پیش از آماده سازی نیروهای آمریکایی [برای یورش] به هائیتی تأیید کنگره را درخواست و از آن پیشواز می‌کرد.»

مداخله در بوسنی

دولتهای بوش و کلینتون با هماهنگی سازمان ملل و ناتو در ترابری هوایی نیازمندیهای مردم دوستانه به سارایوو و کمک به «منطقهٔ پرواز ممنوع» (یعنی ممنوعیت پرواز برفراز بوسنی - هرزگوین) مشارکت کردند. کلینتون در ۱۹۹۳ اعلام داشت که، پیش از صدور فرمان حمله هوایی، پیجوی پشتیبانی و اختیاریابی از کنگره می‌باشد. در ۷ ماه مه گفت: «اگر من تصمیم بگیرم که از شهروندان آمریکایی و کنگره درخواست پشتیبانی برای رهیافتی کنم که شامل بکارگیری توان هوایی هم بشود، من [در این راستا] یک راهبرد بسیار ویژه و به روشنی تعریف شده، دارم.» چشمداشت وی آن بود که «اختیار لازم را برای بکارگیری توان هوایی از کنگره و شهروندان آمریکا به دست آورد.»

وی سپس در همان سال آغاز به اعتراض به تلاشهای قانون‌گذاری برای محدود سازی گزینه‌های لشکری خودکرد. وی ضمن مخالفت با اصلاحیه گفت، «که [این اصلاحیه] بر ارتشیان ما برای انجام کارشان، همکاری با ناتو و دیگر متحدان لشکری ما اثر می‌گذارد.» و افزود گمان نمی‌کند که «ما بایستی دارای چنین اصلاحیه‌ای بشویم که دست رئیس جمهور را می‌بندد و ما را ناتوان به انجام تعهدهایمان در ناتو می‌کند.» همان گونه که قطعنامه سازمان ملل کارآوری نیروی لشکری را علیه هائیتی روا داشت، تعهدهای «ما» بایستی از سوی رئیس جمهوری تصمیم‌گیری شوند و نه کنگره.

کلینتون در این زمان به جای درخواست اختیار از کنگره گفت که جویای اندرز و پشتیبانی از کنگره می‌باشد. وی با هر گونه تدارک ساختاری «اساساً مخالفت ورزید» و گفت «این به

نادرستی توان مرا برای انجام وظیفه‌هایی که قانون اساسی در مقام فرمانده کل نیروها گذاشته است، محدود می‌کند.» و سپس افزود که در چارچوب ناتو دست به کار می‌زند، اگر چه ناتو طی نیم سده پا بر جایی خود، هرگز نیروی لشکری به کار نبرده است.

کلینتون در ۱۹۹۴ تهدید به کاربرد یورشهای هوایی علیه شبه نظامیان صرب در بوسنی کرد. تصمیم به کاربرد توان هوایی در پاسخ به قطعنامه‌های شورای امنیت سازمان ملل و در زیر چتر فرماندهی لشکری ناتو، گرفته می‌شود. هیچگونه سخن افزونتری درباره درخواست اختیار از کنگره به میان نیاورد. شایسته است بگوییم که کلینتون پیجوی توافق با انگلیس، فرانسه، ایتالیا، و دیگر متحدان ناتو بر آمد، ولی از کنگره درخواستی نکرد. یورشهای هوایی ناتو در فوریه ۱۹۹۴ آغاز و به دنبال آن یورشهای دیگری نیز در آن سال و سال پس آن به اجرا در آمدند. ناتو در پایان ماه اوت بزرگترین یورش جنگی هوایی خود را به اجرا گذاشت. کلینتون گفت که این یورشهای هوایی را «با همگامی متحدان ناتو» روا داشته است «تا قطعنامه‌های شورای امنیت سازمان ملل و تصمیم‌های ناتو به اجرا در آیند.» وی در ۱۲ سپتامبر ۱۹۹۵ بمبارانهای هوایی را «روا شده از سوی سازمان ملل» به شمار آورد. از این روی دستگاه اختیاردهی، یک سازمان چند ملیتی بوده است، و نه کنگره.

اوجگیری کارآوری لشکری دیگر آمریکا، همانا تصمیم کلینتون به کاربرد نیروی زمینی بود. هنگامی که گزارشگران در ۱۹ اکتبر ۱۹۹۵ از وی پرسیدند که آیا اگر کنگره تأیید نکند باز هم نیرو گسیل خواهد کرد، پاسخ داد: «من نمی‌خواهم که اکنون و در اینجا هیچیک از مزیتهایی را که بر پایه قانون اساسی دارم، کنار بگذارم». وی لزوم اختیاریابی از کنگره را انکار کرد، و تنها خواستار پشتیبانی کنگره شد.

نامبرده بر چه پایه‌ای با پیش کشیدن ماده دو قانون اساسی و در راستای ناتو این اختیار کافی را در خود یافت که دستور به آمادگی و کاربرد بیست هزار نیروی زمینی آمریکا را برای بوسنی بدهد، بدون اینکه از کنگره درخواست اختیار یا پشتیبانی کند. وی در ۲۷ نوامبر ۱۹۹۵ در سخنرانی خود گفت که کاربرد نیروی زمینی در بوسنی «کار درستی» بوده است، و این

همخوان با توجیه وی درباره یورش به هائیتی می‌باشد. این کار درستی بوده، حتی اگر قانونی نبوده است.

در ۲۱ دسامبر، چشمداشت کلینتون آن بود که مأموریت لشکری به بوسنی «می‌تواند طی حدود یک سال به انجام رسد.» یک سال پس از آن، یعنی در ۱۷ دسامبر ۱۹۹۶، مدت کاربرد نیرو [در بوسنی] را برای هیجده ماه دیگر تمدید کرد. نامبرده در پایان سال ۱۹۹۷ اعلام کرد که کاربرد نیرو [در بوسنی] باز هم تمدید می‌شود، ولی این بار دیگر زمان معینی را برای آن تعیین نکرد. هزینه‌های مداخله در بوسنی برای دولت، دو میلیارد دلار برآورد شده بود، که یک تعهد مالی از سوی پرزیدنت کلینتون به شمار می‌آید. این برآورد با به درازاکشیدن مدت مأموریت نیروها رو به افزایش نهاد و سرانجام به ۶ میلیارد دلار رسید. بر این پایه رئیس جمهور توانهای دو شاخهٔ اجرایی و قانونگذاری را درهم آمیخته، و هم توان فرمانروایی بر ارتش و هم توان بودبندی را به دست گرفته است.

ناکامی کنترل‌ها و ترازمندیها

بنیادگذاران قانون اساسی گمان می‌کردند که هر کدام از شاخه‌های فرمانروایی از اختیارهای خود دفاع خواهند کرد. تلاشهای یک شاخهٔ فرمانروایی برای سایه افکنی بر شاخه‌ای دیگر دفع خواهند شد. همان‌گونه که مدیسون در سند فدرالگرای شماره ۵۱ می‌گوید: «بزرگترین ایمنی علیه تمرکز تدریجی چند توان در دست یک سازمان، آن است که کسانی که هر سازمانی را اداره می‌کنند، در برابر هر گونه دست اندازی دیگر سازمانها به دلیل ابزار قانون اساسی و انگیزه شخصی به رویارویی می‌پردازند...... جاه‌طلبی بایستی جلوی جاه‌طلبی را بگیرد.» این انگاره تا اندازه‌ای به خوبی کارآمد بوده است. رئیس جمهور و دادگستری توانهای چند گانه‌ای را برای حفاظت از نهادهای خود به کار می‌گیرند.

از سوی دیگر، کنگره نه تنها در دفاع از خود ناکام مانده است، بلکه حتی در زمینه واگذاری توانهای قانون اساسی خود، از جمله توان اعلام جنگ و کنترل بودجه‌بندی داوطلب

شده است. چنین می‌نماید که نمایندگان کنگره درباره چشم انداز توانهای خود مطمئن هستند. کسانی هم ادعا می‌کنند که کنگره می‌تواند بودجه دهی به کارآوریهای لشکری رئیس جمهور را که در گذشته انجام شده‌اند، محدود کند، ولی هرگز نخواهد توانست که [این کار را] درباره کارآوریهای آیندهٔ وی انجام دهد. قانون اساسی چیزی برای پشتیبانی از این گونه محدودسازیها ندارد. تصمیم کاربرد نیروی لشکری علیه دیگر کشورها ویژهٔ کنگره است، ولی این شامل کنشهای لشکری پدافندی نمی‌شود. نمایندگان [دو مجلس] ممکن است چشم انداز کارآوریهای رئیس جمهور را محدود کرده یا بر عکس گام بردارند.

گفتمانهای دیگر گویای این موضوع هستند که توان بودجه‌ای را نمی‌توان برای محدودسازی رئیس جمهور در زمینه کارآوریهای لشکری به کار گرفت. سناتور یاکوب جاویتس[1]، یک بار گفت که کنگره «به سختی می‌تواند اختصاص بودجه را در زمانی که ۵۰۰ هزار نیروی آمریکایی برای جان خود می‌جنگند، همچون مورد ویتنام، قطع کند.» پاسخ کوتاه این، آن است که کنگره می‌تواند، و بایستی، توان بودجه‌بندی خود را در راستای محدود سازی توان جنگ [سازی] رئیس جمهور به کار گیرد. اگر نمایندگان کنگره نگران ایمنی سربازان آمریکایی هستند، جان ایشان [سربازان] از راه رأی دادن به ادامه بودجه دهی حفاظت نخواهد شد. پایان دادن به بودجه دهی مایهٔ بازگشت سربازان به میهن می‌شود.

برخی از قانونگذاران می‌گویند که قطع بودجه، سربازان آمریکایی را زمین گیر و بی‌مهمات می‌کند. در سال ۱۹۹۵ طی گفتمانی در زمینه جلوگیری از بودجه دهی برای کاربرد نیروی زمینی در بوسنی و هرزگوین، نماینده پورتر گاس[2] گفت: «من نمی‌توانم از قطع کامل بودجه دهی به نیروهای آمریکایی که از پیشتر در خاک یوگسلاوی پیشین پیاده شده‌اند، پشتیبانی کنم. این مردان و زنان پوشاک لشکری ارتش آمریکا را به تن دارند و از فرمانها پیروی می‌کنند، و ما نمی‌توانیم ایشان را در سرزمینی ستیزآور زمین گیر کنیم.» نماینده کنگره جورج گکاس[3]

1. Senator Jacob Javits
2. Porter Gass
3. George Gekas

افزود: «من نمی‌توانم در هر شرایطی به رها کردن نیروهای خودمان رأی بدهم. به ایشان بودجه داده نشود؟ چنین چیزی نشنیده‌ام. من از چنین خواستی پشتیبانی نمی‌کنیم. خوراک، مواد، مهمات، و همهٔ جنگ افزارهایی که برای مأموریت خود نیاز دارند به ایشان داده نشود؟»[۸]

کاهش بودجه چنین اثری ندارد. جلوگیری از بودجه دهی به ناچار خروج همه نیروهایی را که در هر جا هستند به دنبال می‌آورد و جلوی گسیل دیگر نیروها را به منطقه می‌گیرد. موافقت کنگره را تا اندازه‌ای، و تنها تا اندازه‌ای، می‌توان برگرفته از هم‌آوایی هر دو حزب دانست. سناتورها و نمایندگان مجلس نه تنها از نهادهای خود، بلکه گهگاه از نهادهای ریاست جمهوری، به ویژه زمانی که رئیس جمهور از حزب خودشان باشد، نیز پشتیبانی می‌کنند. با نگرش به اینکه رئیس جمهور در کاخ سفید چه کسی باشد، رهبر اکثریت سنا جورج میچل (از حزب دمکرات) سویگیریهای متفاوتی در زمینه اختصاص بودجه به توان جنگ میان کنگره و رئیس جمهور نشان داده است. وی در سال ۱۹۹۱ به شدت ادعای پرزیدنت بوش درباره کاربرد نیروی لشکری علیه عراق را بدون اختیار دهی کنگره به چالش گرفت: «تصمیم به متعهد کردن کشور به جنگ نبایستی به دست یک فرد سپرده شود..... اگر [پرزیدنت بوش] اکنون تصمیم به کاربرد نیرو که همانا به معنی جنگ است بگیرد، وی بر پایه قانون موظف است که از پیشتر تأیید کنگره را بگیرد.» وی دو سال پس از این با زبان قانونگذاری به کار رفته در زمینه لزوم دریافت تأیید کنگره پیش از گسیل نیروهای آمریکایی به بوسنی - هرزگوین به مخالفت برخاست. در نتیجه آن، وی از یک لایحه ناالزام آور برداشت کنگره درباره اینکه رئیس جمهور پیجوی اختیاریابی از کنگره شود، پشتیبانی کرد. وی توضیح داد که پیشنهاد وی «به این معنی نیست که محدودیت‌هایی را که از پیشتر بر وظیفه‌ای را که بر پایه قانون اساسی به دوش رئیس جمهور گذاشته شده است، بار کند.» و افزود که «موافق پیش- محدودیت نمی‌باشد. من بر این باورم که این [محدودیتها] به سادگی قانون اساسی را نقض می‌کنند.»[۹] ولی میچل از بکارگیری پیش- محدودیت بر پرزیدنت بوش خودداری نورزید.

رفتار میچل از این دیدگاه تا اندازه‌ای درک‌پذیر می‌باشد که وی در سال ۱۹۹۳ دو نقش

تراز بخش را بازی می‌کرد: رهبر اکثریت در سنا و یک قانونگذار کلیدی در پیشبرد دستور کار کلینتون. وی در چنان موقعیت مناسبی نبود که به تنهایی از خواستگاههای سنا دفاع کند. آنچه که بیشتر درک‌ناپذیر می‌باشد همانا اعلامهای رهبران جمهوری خواه در مجلس نمایندگان و سنا می‌باشد که آشکارا سخن از پشتیبانی از توان پرزیدنت کلینتون در مقام فرمانده کل نیروها به میان آوردند. رهبر اکثریت سنا باب دُل (از حزب جمهوری خواه، ایالت کانزاس) در اعتراض به هر گونه محدودیتهای قانونی در زمینه کاربرد نیروی لشکری از سوی کلینتون در بوسنی، گفت: «از دیدگاه من، رئیس جمهور این اختیار را دارد و این توان را بر پایه قانون اساسی هم دارد که هر آنچه را احساس می‌کند بایستی انجام دهد، و بدون نگرش به آنچه که کنگره می‌کند، آن را پیگیری کند.»[۱۰] سناتور جان مک کین، جمهوری خواه از ایالت اریزونا، چنین نتیجه گیری کرد که کنگره در چالش با کلینتون از پایگاه قانون اساسی برخوردار نمی‌باشد: «رئیس جمهور بیست هزار [سرباز] آمریکایی را برای مدت یک سال به بوسنی گسیل می‌دارد، چه ما آن را تأیید کنیم و چه نکنیم.... بر پایه قانون اساسی رئیس جمهور اختیار چنین کاری را دارد، و وی می‌خواهد اختیار خود را با یا بدون تأیید [کنگره] به اجرا در آورد.»[۱۱]

این ناترازمندی بنیادین میان شاخه‌های فرمانروایی و ناکامی کنترلها و ترازمندیها می‌باشد. رئیسان جمهور توانهای اجرایی خود را داوطلبانه به کنگره نمی‌دهند؛ و در برابر هر گونه تخطی به رویارویی می‌پردازند. رئیسان جمهور هیچ گامی در راه دفاع از حق ویژه کنگره بر نمی‌دارند. و قانون‌گذاران از هر دو حزب اعلامیه‌هایی در دفاع از توان رئیس جمهور نمایان می‌کنند، حتی به بهای [زیان] نهاد خودشان.

برداشتهایی درباره توان جنگ رئیس جمهور، که در پنجاه سال پیش تکان دهنده بودند، اکنون چنان عرضه می‌شوند که گویا روشن و رها از تناقض هستند و به جای اینکه دو شاخهٔ فرمانروایی برای پدید آوری برنامه‌ای که پشتیبانی و درک گسترده همگانی را در برداشته باشد و تا اندازه‌ای امید به پایداری آن باشد، هماهنگی کنند، رئیسان جمهور گامهایی یک سویه در زمینه درگیری کشور در کار آوریهای لشکری در برونمرز بر می‌دارند. روی هم رفته رئیسان جمهور، نه

تنها از راه تفسیرهای گسترده از قانون اساسی بلکه با پیش آوردن موضوع «اختیار» داده شده از سوی سازمانهای چند ملیتی که آمریکا نیز یکی از چند کشور بازیگر در آنها هستند، کارآوریهای [لشکری] خود را توجیه می‌کنند. این الگو تنها کنگره و توان بودجه‌بندی [آن] را کمرنگ نمی‌کند؛ بلکه کنترل همگانی، روال کنترلها و ترازمندیها، و فرمانروایی بر پایه قانون اساسی را دچار کاهندگی می‌کند.

زیرنویسها

1. See Max Farrand, ed., ***The Records of the Federal Convention of 1787*** (New Haven, Conn.: Yale University Press, 1937), especially volume 1, pp. 64-66, and volume 2, pp. 318-319.

2. ***Department of State Bulletin,*** 11:448 (1945).

3. 91 ***Cong. Rec.*** 8185 (1945).

4. Richard H. Heindel et al., "The North Atlantic Treaty in the United States Senate," ***American Journal of International Law,*** 43: 649, 650 (1949).

5. Robert H. Bork, "Comments on the Articles on the Legality of the United States Action in Cambodia," ***American Journal of International Law,*** 65:81 (1971).

6. ***Weissman v. Metropolitan Life Ins. Co.,*** 112 F. Supp. 420, 425 (S.D. Cal. 1953).

7. ***The New York Times, June 28,*** 1992, p. 16: ***The New York Times,*** August 14, 1992, p. A15.

8. 141 ***Cong. Rec.*** H14820, H14822 (daily ed. December 13, 1995).

9. 137 ***Cong. Rec.*** S101 (daily ed. January 10, 1991); 139 ***Cong. Rec.*** S14005 (daily ed. October 20, 1993).

10. 141 ***Cong. Rec.*** S17529 (daily ed. November 27, 1995).

11. Ibid., p. S17863.



مدیریت ریاست جمهوری بر دیوانسالاری شاخهٔ اجرایی[1]

نوشته: جفری کمپ

دیباچه

این برداشتی، پذیرفته شده است که نقش رئیس جمهور در ساخت و ساز سیاست برونمرزی و روابط وی با دستگاه شورای امنیت ملی و کارکنان آن بر پایه پیشینه، چگونگی رفتار و خوی، و سبک مدیریت [از یک رئیس جمهور به رئیس جمهوری دیگر] متفاوت است. جیمی کارتر یک رئیس جمهور «همه کاره» بود؛ وی در همه چیز درگیر می‌شد از تصمیم‌گیری درباره بودجه زمین تنیس تا به اینکه چه نوشابه‌هایی در مهمانان کاخ سفید داده شود (البته نه نوشابه‌هایی پر اثر). رونالد ریگان بیشتر رئیس جمهوری بود که بر همه چیز «دست نمی‌انداخت»، و شاید وی در تاریخ اخیر بی‌مانند باشد. از سویی دیگر، جانشین وی، جورج بوش حتی بیش از کارتر دست به کار همه چیز [بود]. نامبرده را «کارمند میز خودش» می‌نامیدند. دیپلماسی شخصی وی در بحران ۹۱-۱۹۹۰ خلیج فارس و کودتای نافرجام شوروی در اوت ۱۹۹۱ این روال کاری نامبرده را تأیید می‌کنند.

بیشتر رئیسان جمهور اخیر [آمریکا] بر همه چیز، به ویژه بر کردار سیاست برونمرزی، دست می‌گذاشتند. فرانکلین دی. روزولت، هری اس. ترومن، و دوایت آیزنهاور می‌دانستند که چگونه از توان جایگاه خود برای دور زدن دیوان سالاری به هنگام نیاز، بهره گیرند. اگر چه هر

۱.* یادآوری: برخی از زیرنویسها [ی متن اصلی] پاک شده و با شماره دیگری یافته‌اند.

کدام از ایشان سبک بسیار متفاوتی [از دیگر رئیسان جمهور] داشته، ولی هیچیک به اندازه ریگان، در زمینه موضوعهای مربوط به مدیریت روزانه خنثی نبوده‌اند. جان اف. کندی، لیندون بی.جانسون، و ریچارد ام. نیکسون نیز سیاست برونمرزی را از درون کاخ سفید کنترل کرده و در راستای پیشگامیهای ویژه خود، کارکنان شورای امنیت ملی را به گونه‌ای گسترده به کار می‌گرفتند. از زمان کندی بود که برای نخستین بار «دیده شد» که کارکنان شورای امنیت ملی در جای خود، نقشهای مهمی را بازی می‌کنند. نیکسون و رایزن شورای امنیت ملی وی، هنری کیسینجر، کنترل کاخ سفید را بر سیاست برونمرزی به گونهٔ مهمترین فرایند دولت در آوردند. تنها در دوره کوتاه مدت زمامداری جرالد فورد بود که تا اندازه‌ای ترازی میان جایگاههای تصمیم‌گیری سیاست برونمرزی پدید آمد. این، تا اندازه فراوانی، به این دلیل بود که کیسینجر در مقام وزیر خارجه خدمت می‌کرد. بی‌گمان فورد در مقایسه با ریگان کنترل روز- به- روز بیشتری بر کاخ سفید داشت. خود فورد به تنهایی تصمیم به اخراج وزیر دفاع خودش، جیمز شلزینگر گرفت، یعنی کاری که ریگان هرگز نمی‌توانست به تنهایی انجام دهد.

زمامداری رونالد ریگان را می‌توان تا اندازه‌ای، چیزی میان «دست داشتن و دست نداشتن در کارها» به شمار آورد. با این همه جای شگفتی است که این ریگان بود که بر یک موضوع ویژه سیاست برونمرزی (یعنی گروگانهای خاورمیانه) دست اندازی کرد و بی‌توجهی وی به جزئیات مایه یک رسوایی بزرگ، یعنی ایران -کانترا، و بازبینی مهم در مدیریت ریاست جمهوری بر [شورای] امنیت ملی شد. رسوایی ایران -کانترا مایه تبلیغات فراوان و جلب توجه همگان درباره نقش کارکنان شورای امنیت ملی در مدیریت سیاست برونمرزی شد. اشاره‌هایی پیاپی به کارآوری «پیل سرکش»[1] که از سوی الیور نورث و در زیر زمین کاخ سفید و ساختمان پیشین دفتر اجرایی، سازمان یافت، می‌شد. در یک گفت و شنود در کنگره که از تلویزیون هم پخش می‌شد، وزیران خارجه و دفاع، یعنی جورج شولتس[2] و کسپر وینبرگر[3] گفتند که

1. Rogue elephant
2. George Shultz
3. Caspar Weinberger

چگونه از سوی کاخ سفید گول خورده و از روند تصمیم‌گیری جدا نگه داشته شده بودند. در نتیجه این بحران، کمیسیون تاور[1] برای رسیدگی به این موضوع پدید آمد. این کمیسیون پیشنهاد کرد که رهنمودهایی نوین برای [کارکرد] کارکنان شورای امنیت ملی پدید آورده شود تا یک کنترل افزونتر را بر کارکردهای روز - به - روز آن پدید آورده و نقش رایزنی شورا را فزونی بخشد.[۱]

چه شد که کارکنان شورای امنیت ملی چنین توانی را به دست آوردند؟ آیا این گونه کارآوری بار دیگر رخ خواهد داد؟ روابط درست میان رئیس جمهور و کارکنان شورای امنیت ملی، و دیگر بازیگران کلیدی در دیوان سالاری امنیت ملی، بایستی چگونه باشد؟ و تا چه اندازه سراسر دستگاه تصمیم‌گیری امنیت ملی نیاز به بازنگری، در زمینه دشواریهای نوپایی که آمریکا در پهنه‌های درونمرزی و برونمرزی با آن روبرو می‌شود، دارد؟ برای پاسخ به این پرسشها، من تاریخچه‌ای را از دستگاه شورای امنیت ملی باز می‌گویم؛ و این گفتمان با یک تحلیلگری از این که چگونه کاخ سفید، کانون تصمیم‌گیری امنیت ملی بوده و بایستی همچنان نیز باشد، ادامه داده؛ و سپس خواهم گفت که چرا برای رئیسان جمهور دست به کاری در اندیشه ورزی گسترده در زمینه سیاست برونمرزی، دشوار بوده، ولی البته ناممکن نمی‌باشد.

ریشه‌های شورای امنیت ملی و کارکنان آن

در زمان جنگ جهانی دوم، وزارتخانه‌های ارتش، دریاداری، و خارجه ناگزیر بودند که برای ادارهٔ یک راهبرد بزرگ که سراسر منابع کشور و یک اتحاد بسیار پیچیده و از دیدگاه سیاسی دشوار، که تا آن زمان بی‌مانند بود، برای پیکار در یک جنگ همادین[2]، به همکاری بپردازند. آمریکا، در پایان این جنگ، خود را در برابر مسئولیت‌های نوین جهانی یافت. برای کسانی که در واشنگتن مسئول آرایه نوین جهانی [پس از جنگ جهانی دوم] بودند، آشکار شد که نیاز به دگرگونیهای نهادین برای ادارهٔ بهتر دیوان سالاریهای سنتی [موجود] می‌باشد.

---

1. Tower Commission

2. a total war

در نتیجه لایحه امنیت ملی[۱]، که سرانجام با امضای آن در ۲۶ ژوئیه ۱۹۴۷ از سوی پرزیدنت ترومن به صورت قانون در آمد، شورای امنیت ملی پدید آورده شد. همچنین این قانون مقام وزیر دفاع را که یک وزارتخانهٔ دفاع را سرپرستی کند؛ رئیس اطلاعات مرکزی که همه اطلاعات میان - سازمانی و نیز سازمان اطلاعات مرکزی (سیا) راکه به تازگی تأسیس شده بود، هماهنگ کند؛ و نیز وزارت نیروی هوایی را پدید آورد. این قانون همهٔ وزیران خدماتی را به مقام زیر - کابینه پایین آورد.

شورای امنیت ملی در مقام دستگاه رایزنی رئیس جمهور شد. در آن زمان ترومن تصمیم گرفت که این نهاد هیچ گونه نقش سیاست‌گذاری رسمی، به جز در زمینه اطلاعات، که بر پایه قانون ۱۹۴۷ مسئول آن شناخته می‌شد، نداشته باشد. در آغاز، عضویت در این شورا گسترده بوده، و شامل رئیس جمهور، وزیران خارجه و دفاع، وزیران سه نیرو، رئیس دفتر منابع امنیت ملی[۲]، و دیگر مقامهای کابینه، و دیگر رایزنان و نگرندگان، می‌شد. خواه ناخواه چنین گردهمایی گسترده‌ای توان و اختیار این نهاد را، به ویژه دربارهٔ جیمز فورستال[۳] وزیر دفاع، کاهش می‌داد. به اصرار فورستال، و تأیید ترومن یک اصلاحیه در سال ۱۹۴۹ بر قانون ۱۹۴۷ افزوده و به تصویب رسید، که همراه شد با آرایهٔ اجرایی نوین[۴] در زمینه اصلاحگریها. قرار شد که شورای امنیت ملی در دفتر اجرایی ریاست جمهوری جای گیرد. وزیران سه نیرو و رئیس دفتر منابع امنیت ملی از عضویت [در شورا] کنار گذاشته شدند، ولی معاون رئیس جمهور به شورا افزوده شد. رئیس ستاد ارتش و رئیس سیا هم عضو نهادین [شورا] به شمار آورده شدند. تا به امروز چهار عضو دائم همانند گذشته بر جا مانده‌اند: رئیس جمهور، معاون رئیس جمهور، وزیران خارجه و دفاع. یک دبیرخانه با کارکنانی اندک برای خدمت به شورا پدید آورده شد. این کارکنان در ساختمان دفتر اجرایی جای داده شدند، و به جز دستیار اجرایی و معاون وی، دیگر کارکنان آن رایزنان یا خرد پردازان نیروهای ارتش و وزارت خارجه بودند.

1. National Security Act
2. National Security Resources Board (NSRB)

دستگاه شورای امنیت ملی در زمان جنگ کره باگستردگی به کار گرفته شد، ولی بازده کار آن کیفیتی آمیخته داشته، و به سختی می‌شد گفت که دستگاهی توانمند است. زمانی که آیزنهاور به ریاست جمهوری رسید، توان شورای امنیت ملی را بالا برده و رابرت کاتلر[1] را در سمت دستیار ویژه رئیس جمهور در امور امنیت ملی برگزید، و در نتیجه مقامی نوینی را پدید آورد که پیشتر از آن در اختیار رایزنان رئیس جمهور، مانند سرهنگ ادوارد ام. هاوس[2] و هری هاپکینز[3] بود.

به هر روی، برغم این دگرگونیها، کسانی که در دولت آیزنهاور در تصمیم‌گیری امنیت ملی دست برتر داشتند، عبارت بودند از: خود رئیس جمهور (که ریاست بیش از نود درصد نشستها را به عهده داشت) و وزیر خارجه‌اش جان فاستر دالس. اگر چه شمار کارکنان شورا اندکی افزایش یافت، ولی به هر روی وظیفه اصلی کارکنان شورای امنیت ملی پدید آوری هماهنگی بود و نه سیاستگذاری.

در زمان کندی، کار شورای امنیت ملی به شدت دگرگون شد. کندی و دستیار ویژهٔ وی در کارهای امنیت ملی، مک جورج باندی[4] به ندرت شورای امنیت ملی را به کار گرفتند، ولی به جای آن یک دستگاه بسیار شخصی‌تر پدید آوردند که بر پایه آن کارکنان شورای امنیت ملی برای خدمت به رئیس جمهور و نه شورای امنیت ملی برگزیده می‌شدند. در این زمان کارکنان شورای امنیت ملی همچون سازمانی مستقل به شمار آمده که مستقیماً برای رئیس جمهور کار می‌کردند، و به صورت مدافع و نه میانجی سیاست امنیت ملی در آمدند. این رهیافت نوین در مدیریت امنیت ملی از سوی جانسون و دستیار ویژه وی والت روستوو[5] نیز دنبال شد، و در زمان ریچارد نیکسون و سپس جرالد فورد بالندگی بیشتری یافت و بر شمار کارکنان آن افزوده شد، و در این راستا هنری کیسینجر در این بالندگی نقشی کلیدی بازی کرد. این برتری در دوره ریاست جمهوری کارتر، یعنی زمانی که زبیگنیو برژینسکی رایزن شورای امنیت ملی شد،

1. Robert Culter
2. Colonel Edward M. House
3. Harry Hopkins
4. McGeorge Bundy
5. Walt Rostow

همچنان ادامه یافت.

یک ویژگی مشترک دستگاه امنیت ملی از زمان کندی تا دوره ریگان، کاهندگی نقش وزیر خارجه در سمت سازندهٔ سیاست برونمرزی [آمریکا] می‌باشد. دین راسک[۱]، ویلیام راجرز[۲]، و سایرس ونس[۳] همگی از سوی کاخ سفید دچار کمرنگی نقش شده و گهگاه هم نادیده انگاشته می‌شدند. هر دو وزیر خارجه در دولت ریگان، الکساندر هیگ[۴] و جورج شولتس[۵] با تلخکامی از کمرنگی نقش خود از سوی کاخ سفید و دیگر سازمانها گله می‌کردند.

در نخستین سال دولت ریگان، یک تلاش هدفمند ولی کاملاً ناشدنی برای محدود سازی توان کارکنان شورای امنیت ملی برای دوری جستن از درگیریهای نابجا میان کاخ سفید و وزارتخارجه، که نمونه‌های آشکار آن در زمان کیسینجر و برژینسکی در مقام رایزن شورای امنیت ملی بوده که داستان آن در صفحه‌های نخست روزنامه‌ها دیده می‌شدند، به کار آورده شد. توان کارکنان شورای امنیت ملی بیش از هر چه بستگی به اندازه دسترسی رایزن شورا به رئیس جمهور و روابط وی با دیگر مقامهای کابینه که در ارتباط با سیاست برونمرزی هستند، دارد. ریچارد الن[۶] نخستین رایزن از شش رایزن امنیت ملی در دولت ریگان درباره سیاست برونمرزی بسیار آگاهی داشت ولی روابطی ناکافی با الکساندر هیگ و دیگر کارکنان کاخ سفید در کارهای درونمرزی داشت. وی، مانند پیشینیان و جانشینان خود، اجازه دسترسی مستقیم به رئیس جمهور را نداشت. این «کاهش درجه» نقش وی بر سراسر کارکنان شورای امنیت ملی بازتاب یافته بود. توان کارکنان مذکور در زمینه کار میان - سازمانی و همتایانشان و نیز با کارکنان درونی کاخ سفید، در مسئله‌های سیاست برونمرزی با مانع روبرو بود. و این مایه شایعه‌هایی می‌شدند، که گهگاه در رسانه‌های نوشتاری نمود می‌یافتند که شورای امنیت ملی «نابجا» شده و «توان خود را از دست داده است». چنین گزارشهایی اثری منفی بر روحیه کارکنان آن داشته و در نتیجه دسترسی ایشان به دیدارهای میان - سازمانی محدود شده و نقش ایشان در مقام

1. Dean Rusk
2. William Rogers
3. Cyrus Vance
4. Alexander Haig
5. George Shultz
6. Richard Allen

عضوهای والای دولت با کاهش روبرو شد.

در ژانویه ۱۹۸۲ الن جای خود را به ویلیام کلارک[1] داد. کلارک در آغاز کار دولت ریگان به سمت معاون وزیر خارجه برگزیده شده بود تا برخی از «نظارتهای» کاخ سفید را بر الکساندر هیگ فراهم آورد. کلارک چندان چیزی درباره سیاست برونمرزی نمی‌دانست ولی روابط بسیار والایی با رونالد ریگان داشت، زیرا زمانی که ریگان فرماندار کالیفرنیا بود وی در سمت رئیس ستاد اداری وی خدمت می‌کرد. با آمدن کلارک به کاخ سفید، همه چیز یک شبه برای کارکنان شورای امنیت ملی دگرگون شد. کلارک به این شرط این سمت را پذیرفت که دسترسی مستقیم به رئیس جمهور داشته باشد. این فزایندگی جایگاه بی‌درنگ اثری مثبت بر کارکنان والای شورای امنیت ملی داشت. و در این زمان نه تنها دسترسی بهتری به دیدارهای میان - سازمانی یافتند بلکه گهگاه به دفتر ویژه برده می‌شدند تا آگاهیهای لازم را در اختیار رئیس جمهور، و همراهان نزدیک وی، از جمله رئیس ستاد و معاون رئیس جمهور بگذارند.

تلاش آغازین دولت ریگان برای محدود سازی توان کارکنان شورای امنیت ملی با ناکامی روبرو شد، زیرا ساختار حاشیه‌ای نیرومند در کاخ سفید، برای اداره کارهای روزانه سیاست برونمرزی، با هر رئیس جمهوری که در کاخ سفید باشد، لازم به شمار می‌آید. اگر شورای امنیت ملی و کارکنانش فردا بر پایه قانون حذف شوند، یک نهاد نوین با اختیاری همسان به جای آن سامان خواهد گرفت. در اوج بحران ایران - کانترا، درخواستهای فراوانی درباره گزینش رایزن امنیت ملی با تأیید کنگره به راه افتادند. هیچ رئیس جمهوری نمی‌تواند چنین محدودیتی را درباره گزینش کارکنان خود پذیرا شود، و در نتیجه این اندیشه به سرعت از میان رفت.

چرا کاخ سفید تصمیم‌گیری امنیت ملی را در دست دارد

اگر چه به هیچ روی نمی‌توان اهمیت سبک و پندار ساماندهی ریاست جمهوری را در

1. Willian Clark

مدیریت امنیت ملی نادیده انگاشت، ولی، هر کسی که رئیس جمهور بشود، همانا عاملهای نهادین و روند سیاستگذاری نقش کلیدی را در تصمیم‌گیری سیاست برونمرزی بازی می‌کنند. این برگرفته از نقش بی‌همتای آمریکا در سیاست جهانی و روال بی‌تای فرمانروایی باز در واشنگتن است، یعنی روالی که با بسیاری دیگر از کشورهای مردم سالار، از جمله متحدان نزدیک ما [آمریکا] تفاوت دارد.

سه موضوع نهادینه دیگر نیز به توضیح چگونگی و اهمیت این روند و در نتیجه چرا نهادهای کاخ سفید از این همه توان برخوردار هستند، کمک می‌کنند. نخست، شاخه اجرایی آمریکا دارای دیوان سالاری گوناگونی است که رو به فزایندگی می‌رود، که به بسیاری از منطقه‌ها و بهرمندیهای کارآورانهٔ آمریکا راه می‌یابد. دوم، دستور کار سیاست برونمرزی همیشه پر می‌باشد. هرگز وقت کافی نبوده که همه زمینه‌ها را پوشش داده و همه نیازها و خواستها را برآورده کند. در نتیجه، وقت رئیس جمهور ارزشمندترین کالا در واشنگتن است. تصمیم‌گیری درباره اینکه چگونه وقت رئیس جمهور زمان‌بندی شود، از جمله این که چه کسانی به وی دسترسی داشته و این دسترسی برای چه باشد، یکی از مهمترین پایگاه توان [سیاسی] می‌باشد. سوم، زمینه‌های سیاست درونمرزی و برونمرزی، از جمله در برخورد با رسانه‌های همگانی و روابط با کنگره، دستی چیره در این باره دارد، و از این روی نگرانی امروزین کاخ سفید همانا چگونگی زمان‌بندی است. این مایه افزایش اهمیت دیپلماسی همگانی شده است. در این روزها و در دوران ارتباطات فوری و تصمیم گیریهای ساعت - به - ساعت، زمان اندکی برای اندیشه‌وری دراز مدت یا...... «چشم انداز» دوردست یافت می‌شود.

به دلیل این واقعیتهای نهادین، نیاز به یک شورای امنیت ملی توانمند می‌باشد. به نخستین واقعیت بنگرید: افزایش در اندازه و پیچیدگی دیوان سالاری و دگرگونی چگونگی سیاست برونمرزی آمریکا، پیش از این یک وزیر خارجه نیرومند، همچون جان فاستر دالس، و یک رئیس جمهور توانمند، مانند فرانکلین دی. روزولت یا آیزنهاور در شاخه اجرایی فرمانروایی جای می‌گرفتند، که می‌توانستند درباره بایسته‌ها و رهنمودهای پایه‌ای سیاسی،

بدون توجه چندان به دیگر عضوهای کابینه (مگر در زمینه‌های دفاعی و مالی که نیاز به رایزنی با وزیران دفاع و گنجوری داشتند) تصمیم بگیرند. به هر روی، از آنجایی که چیرگی آمریکا بر ساخت و سازهای جهانی محتاط‌تر و پیچیده‌تر شده و از آنجایی که موضوعهایی مانند اقتصاد، و دشواریهای زیستگاهی [پیرامون زیست] جهانی همچون بخشهای مهمی از سیاست برونمرزی آمریکا شده‌اند، هم اکنون بایستی با بازیگران دیوان سالار بیشتری در زمینه تصمیم‌گیری، رایزنی شود که این خود نیاز به تخصیص منابع، پیشگامیهای سیاست همگانی، و گهگاه قانونگذاری نو دارد. برای نمونه، زمانی که نخست وزیر ژاپن از کاخ سفید دیدار می‌کند تا به گفتگو درباره روابط آمریکا - ژاپن بپردازد، نکته‌های مهم گفتگو را که روی کاغذ برای رئیس جمهور تهیه می‌کنند از سازمانهای گوناگون گرفته و گرد آوری شده‌اند. معمولاً تفاوتهای فراوانی میان پندار وزارتخانه‌های بازرگانی، گنجوری [خزانه داری]، خارجه، دفاع، و کشاورزی و نمایندگی ویژه بازرگانی درباره چگونگی برگزاری دیدار و نکته‌های مهمی که بایستی مطرح شوند، یافت می‌شوند.

از آنجایی که روز به روز بازیگران دیوان سالار افزونتری پا به پهنهٔ سیاست برونمرزی می‌گذارند، برتری وزارت خارجه در موضوعهای روز - به - روز کاهش یافته، و این گوناگونی دیدگاههای سازمانها و همچشمی میان دیوان سالاری اجرایی، زمانی به خوبی برگزار می‌شود که یک روند کارساز [و سازنده] برای حل اختلافها و ارائه گزینه‌ها و گزیرهای دیگر به رئیس جمهور به راهگشایی بپردازد. با نگرش به سبک کاری رئیس جمهور، یک رایزن شورای امنیت ملی - اگر توان یافته باشد- ممکن است وزنه سنگینی در تصمیم‌گیری اینکه کدامین دیدگاه از دیدگاههای متضاد درون کابینه به کار گرفته شود، باشد. برای نمونه، کمتر دیده شده است که رونالد ریگان خلاف اندرز یک رایزن نیرومند شورای امنیت ملی گام برداشته باشد، و این حقیقتی است که هر دو وزیر خارجه وی یعنی الکساندر هیگ و سپس جورج شولتس، ناگزیر به بردباری آن، به ویژه در زمان تصدی ویلیام کلارک بودند. همچنین عامل دیگری هست که کارکنان شورای امنیت ملی را توانا می‌سازد که بر همه کارهای مربوط به امنیت ملی و اطلاعات، از جمله آنهایی که گهگاه

برون از چارچوب وزارت خارجه جای دارند، سایه افکنند.

دومین دلیل اینکه چرا کارکنان شورای امنیت ملی در سالهای اخیر از اهمیت افزونتری برخوردار شده‌اند، مربوط می‌شود به ارتباطات نوین و مدیریت بحران. به دلیل گستردگی پوشش رسانه‌ای و چشمداشت دریافت گزارشها و کارآوریهای «بی‌درنگ»، بحرانها بایستی در «زمانی بایسته» ساماندهی شوند؛ و در نتیجه رئیس جمهور ناگزیر است که بی‌درنگ به گروگانگیری، کودتا، یا یک رویداد مهم، پاسخ گوید. هماناکاخ سفید خود را در وضعیتی می‌یابد که دستور کاری را که شبکه‌ها [ی گزارشگری] درباره بحران ارائه داده‌اند دنبال کرده و پرسشها را بدون تحلیلگریهای به دقت پردازش یافته و نیز بدون دیدار شورای امنیت ملی و گزارش‌های اطلاعاتی میانسازمانی، پاسخ گوید. در دوران جنگ افزارهای هسته‌ای نیاز به آمادگی و هشیاری بیست و چهار ساعته، در چارچوبه بخشی از مقام والای فرماندهی ملی، می‌باشد. تصمیم‌گیری درباره بحران، بی‌درنگ بوده و معمولاً در دیدارهای کاخ سفید که با فراخوانی آنی همراه است، برگزار می‌شوند. زمان چندانی برای اندیشه ورزی و آماده سازی دقیق نمی‌باشد. کسانی که دیدگاههایی نیرومند دارند و به خوبی آنها را در این گونه دیدارها بازگو می‌کنند، اغلب راه خود را در زمینه سیاستگذاری چنین موردهایی باز می‌کنند.

وزیر خارجه و وزیر دفاع دو عضو کابینه در شورای امنیت ملی هستند که بیشترین دست به کاری روز - به - روز را در سیاست برونمرزی و امنیت ملی دارند. به هر روی، ویژگی کار این دو مقام نیاز به آن دارد که گهگاه در بیرون از کشور یا واشنگتن باشند. از این روی لازم می‌آید که رئیس جمهور یک همراه ورزیده و آگاه در کارهای بین‌المللی را در دسترس داشته باشد. ممکن است یک بحران بیاید و برود، ولی طی آن وزیر خارجه در سفر آن سوی کره زمین باشد. اگر چه وی امکان دسترسی ارتباطی بی‌درنگ با واشنگتن را دارد، ولی توان وی برای رخنه ورزی بر تصمیم‌گیری بحران، گهگاه نیاز به این دارد که خود نزد رئیس جمهور باشد.....

سومین دلیل درباره اهمیت کارکنان شورای امنیت ملی همانا ریشه‌های درونمرزی سیاست برونمرزی آمریکا می‌باشد، که گهگاه بازتابگر [خواست] جمعیتهای گوناگون نژادی

است. سیاست آمریکا در برابر کوبا، آفریقای جنوبی، اسرائیل، یا اروپای خاوری، ناگزیر به این است که اهمیت گروهها و پایگاههایی انتخاباتی درونی را در زمینه خواستگاههای ویژه در این سرزمینها دریابد. توان لابه گری طرفداری از اسرائیل به خوبی شناخته شده است؛ در سالهای آغازین دههٔ ۱۹۹۰ لابه گران اروپای خاوری، به ویژه لابه گران کشورهای بالتیک، به دلیل فروپاشی کمونیسم شوروی، رو آمدند. هیچ کاندیدای ریاست جمهوری - به ویژه جمهوری خواه - نمی‌تواند از رفتن به میامی در سال انتخاباتی برای نکوش فیدل کاسترو[1] در راستای جلب رأی‌های آمریکائیان کوبایی خودداری ورزد. از آنجایی که گروههای نژادی متفاوت در آمریکا به اهمیتی نوین دست می‌یابند، گوناگونی نگرانیهای سیاست برونمرزی نیز افزایش یافته که در نتیجه همپیوندی افزونتری میان موضوعهای سیاست درونمرزی و سیاست برونمرزی پدیدار می‌شود. هم اکنون خواستگاههای گروههای نژادی موازی رخنه گری فزاینده گروههای زیستگاهی [سبز] که اهمیت فراوانی در حوزه‌های درونی یافته‌اند، به پیش می‌روند.

در این زمینه، نقش لابه گری در سیاست درونی آمریکا به خوبی جا افتاده است، و پشتیبانان نیرومندی را دارا می‌باشد که کارآمدی و اثرگذاری آن را بر روال سیاسی نمایان می‌سازد. پشتیبانان روالینهٔ [سیاسی]، از جمله کمیته‌های کاورزی سیاسی[2]، بر این باور هستند که این گویای روند مردم سالاری بوده و بهترین لابه گریهای سازمان یافته، معمولاً از بیشترین انگیزه برخوردار می‌باشند. همانا این کمیته‌ها پیونددادن رأی دهی به موضوعهایی معین، نمایانگر مهارت آنها می‌باشد، که دیگران هم به جای نکوهش می‌بایستی به تقلید از آن بپردازند. خرده گیران می‌گویند که نقش کمیته‌های کاورزی سیاسی، هم اکنون به جایی رسیده که نفوذی نامتناسب را بر پهنهٔ سیاست به دست آورده‌اند. نمایندگان کنگره بسیار به پشتیبانی مالی این کمیته‌های کاورزی سیاسی وابسته شده‌اند؛ زیرا قانونهای نوین مبارزه انتخاباتی، پول دهندگان فردی را در کمک‌های مالی مهم منع می‌کنند ولی گرد آوری مقدار اندک پول از هر یک از افراد مختلف از سوی کمیته‌های کاورزی سیاسی و دادن کل آن به یک کاندیدا را روا می‌دارند.

---

1. Fidel Castro

2. The political action committees (PACs)

مهمترین نقشی که شورای امنیت ملی در برخورد با این لابه‌گران بازی می‌کنند، آن است که عاملهای سیاست برونمرزی و فعالیتهای آنها [کمیته‌ها] را نیز به شمار می‌آورد. هر لابه‌گری از راهکارهای متفاوتی بهره می‌گیرد، ولی برای مثال برخی از آنها - مانند کمیته امور همگانی آمریکا - اسرائیل[1] - توانایی آن را دارد که بر تصمیم‌گیریهای مهم سیاسی اثر بگذارد، به ویژه در زمینه بودجه‌بندی در دستگاههای فرمانروایی.

اگر چه به آسانی می‌توان درباره توان لابه‌گریهای معینی ناخشنود بود، ولی این لابه‌گریها می‌توانند نقش مهمی را در بهره برداری از کاخ سفید داشته باشند. اغلب لابه‌گریها فراهم‌آور و دارنده اطلاعات هستند؛ برخی هم بد زبان و ناسزاگو، برخی دیگر بسیار چشمگیرانه به کار افتاده‌اند، ولی گهگاه یک مایه سودمند نیز نمایان می‌شود. این گونه اطلاعات گهگاه به صورت یادداشتها، نامه‌ها، نشریه‌ها، کتابها، مقاله‌ها به دست داده می‌شوند، و همانا همگی سازهٔ دستگاه تبلیغاتی نوین هستند. هرگز وقتی برای کنجاوی در همهٔ این سازکاره به دست نیامده است، ولی شایسته است که روگاه شخصیتها و دشواری آفرینی‌های فراروی ایشان را دنبال کنیم.

روی هم رفته، رئیس جمهور می‌بایستی کسانی را دور و بر خود داشته باشد که در زمینه پیوند میان موضوعهای درونمرزی و برونمرزی حساس بوده و بتوانند با لابه‌گران کنار بیایند. یعنی کارکنان شورای امنیت ملی و کارکنان کاخ سفید در کارهای درونمرزی بایستی روابط خوب کاری با همدیگر داشته و می‌باید کمابیش در رده‌ای برابر جای بگیرند......

اهمیت برنامهٔ رئیس جمهوری

گذشته از این که چه کسی ریاست جمهوری را به دست داشته باشد و یا چگونه تواناییها درون کاخ سفید میان کارکنان شورای امنیت ملی و دیگر سازمانهای دولتی تقسیم شده باشند، شاید امروزه مهمترین نماد درونی کاخ سفید که کمتر درک شده است، همان فشار بر وقت رئیس جمهور و چگونگی اثر این فشار بر «برنامه زمان‌بندی» کارآوریهای روزانه، روند تصمیم‌گیری،

1. The American Israel Public Affairs Committee (AIPAC)

پیشگامیهای کاری، و نبود همبستگی در برنامه‌ریزی سیاست دراز مدت باشد.

معمولاً اولویتهای روزانه از سوی کارکنان ارشد بامدادی تعیین می‌شوند. خواه ناخواه موضوعهای کلیدی مربوط می‌شوند به بحرانها یا موضوعهای بسیار حساس سیاسی شب گذشته که در روزنامه‌های بامداد، به ویژه روزنامه‌های واشنگتن و نیویورک تایمز به نگارش در آمده‌اند. اینها یک رشته دستور کار را درباره پرسشهایی که طی روز پیش خواهند آمد، یعنی زمانی که رئیس جمهور و کارکنان ارشد وی با گروه گزارشگر در کاخ سفید روبرو می‌شوند، پدید می‌آورند. همچنین یک گفتمان متمرکز درباره دیدارهای برنامه‌ریزی شدهٔ برای آن روز به میان می‌آید. پرسشها یا موضوعهایی که درباره این دیدارها – برای مثال، با یک وزیر خارجه در هفته آینده – پیش می‌آیند، به وارسی گذاشته می‌شوند. و اگر یکی از کارکنان موضوعهای دراز مدت – مانند تهی شدن لایه ازون یا آیندهٔ ایستگاه کیهانی، و اینکه شایسته است که چگونه رئیس جمهور درباره آنها، در سخنرانی سالانه خود در کنگره، بیندیشد – را به پیش بکشد، گفتهٔ وی چندان دریافت نخواهد شد، مگر آنکه روزی مناسب و بسیار آرام باشد.

زمانی که یک رئیس جمهور، زمامداری را به دست می‌گیرد، از پیشتر تاریخهایی را در سالنمای خود یادداشت کرده است – برای نمونه، تاریخ برای نشست سالانه سران شریکان باختر زمین. بایستی گفت که روی هم رفته سالنمای بیشتر رئیسان جمهور در زمان آمدن به کاخ سفید، چیزی در آن نوشته نشده، ولی همین که پا به کاخ سفید می‌گذارند، این یادداشتها آغاز می‌شوند. یکی از مهمترین وظیفه‌های رئیس کارکنان [کاخ سفید] همین برنامه‌ریزی زمانی است. و این نیاز به پدید آوری ترازی میان خواستهای رئیس جمهور با نیازهای سیاست‌های درونمرزی و برونمرزی دارد.

در میان جامعه برونمرزی نیز، رقابت شدید است زیرا تقریباً همهٔ رهبران دیگر کشورها می‌خواهند به واشنگتن بیایند، و البته ترجیح می‌دهند که با همه سر و صداها و آیین دیدار رسمی روانه واشنگتن شوند. تصمیم درباره اینکه چه کشورهایی می‌باید از اولویت برخوردار شوند تا اندازه‌ای سر راست بوده، ولی اندکی هم روندی تنش زا دارد، که مهمترین همانا متحدان

نزدیک می‌باشند: بریتانیا، فرانسه، آلمان، ایتالیا، ژاپن، کانادا، مکزیک و نیز روسیه در این رده جای می‌گیرند. سپس کشورهای درجه دوم اروپایی - مانند اسپانیا - از اهمیتی فزاینده برخوردار شده‌اند. از سال ۱۹۸۹ به این سوی، رهبران کشورهای دگرگونی یافتهٔ اروپای خاوری نیز اهمیت یافته‌اند. مورد کشورهای خاورمیانه می‌تواند مسئله ساز باشد. اسرائیل همیشه در بالای لیست جای می‌گیرد، ولی همین که از اسرائیل پذیرایی شد، نوبت مصر می‌رسد. به دنبال آن نوبت هند و پاکستان است؛ چین نیز در رده بالا جای می‌گیرد، همچنین کره جنوبی و فیلیپین. از این روی دشوار نیست که زمانهایی را هم در دو سال نخست ریاست جمهوری برای کشورهای درجه دوم که خواهان بده بستان هستند، جاسازی کنند.

راه حل همانا «دیدارکاری» می‌باشد، که دارای همه گوهرهٔ یک دیدار رسمی ولی کمتر تشریفاتی است - یعنی همراه با پیشواز رسمی شلیک توپ و رژه و شام رسمی نبوده و در نتیجه پوشش تلویزیونی کمتری دارد. برای بسیاری از رهبرانی که از واشنگتن دیدار می‌کنند، موضوع چگونگی بازتاب آن در کشورشان، به شدت مهم می‌باشد. برای کشورهای کوچکتر ولی دوست که فشار و ادعایی بر موضع آمریکا ندارند (مانند دسترسی به پایگاههای لشکری) و پیوسته شریکانی در خور اعتماد بوده‌اند، دعوت نشدگی به واشنگتن می‌تواند موضوعی جنجال آفرین باشد. اغلب وظیفه مهم سفیر یک کشور دیگر آن است که این دعوت را زمینه سازی کند؛ زیرا آینده وی می‌تواند به خواست برنامه‌ریزی و خوش برخوردی یکی از کارکنان کاخ سفید بستگی داشته باشد.....

این به معنی آن نیست که گفته شود دستیابی به دیدار با رئیس جمهور [آمریکا] فرجام و همه چیز دیپلماسی در واشنگتن است. به هر روی، برای بیشتر دیدار کنندگان، گیرایی رفتن به کاخ سفید، نگرانی مهمی می‌باشد. البته تصمیم سیاسی رسمی درباره یک کشور در اشکوب ششم وزارت خارجه از سوی دیوان سالاران پیشه‌مند گرفته می‌شود. بیشتر رهبران جهان می‌خواهند همگان بدانند که کما بیش رابطه‌ای شخصی با رئیس جمهور آمریکا دارند. رونالد ریگان که این موضوع را به خوبی درک کرده بود - یعنی چیزی راکه ریچارد نیکسون و جیمی

کارتر درک نکرده بودند - از آن به سود خود بهره گرفت. به ویژه رونالد ریگان عکسبرداریها را در نشست‌های کاخ سفید با شکوه برگزار می‌کرد، که همراه بود با گفتگوی گرم، ناهار دوستانه خصوصی، و درباره پادشاه مراکش، اسب سواری در پارک ملی. درباره رهبرانی که نمود و توان ایشان بستگی به برداشت شهروندان کشورشان نسبت به ارجی که در واشنگتن یافته‌اند، دارد، آیین تشریفات و سبک پذیرایی بسیار مهم به شمار می‌آیند. کمک به یک رهبر کشور دوست در زمینه دشواریهای درونمرزی یک نقش عادی برای کاخ سفید است؛ که البته می‌تواند بسیار وقت گیر باشد.

بر عکس زمانی که یک رئیس جمهور آمریکا از یک کشور دیگر دیدار می‌کند، خود راهکار دیدار می‌تواند بسیار مهم باشد، و در زمانهای حساس، همرو با روند سیاستگذاری باشد. دیدار بسیار جنجالی ریگان از آلمان در ماه مه ۱۹۸۵ - از جمله دیدار وی از گورستان بیتبورگ[۱] که گور شماری از نیروهای اس اس در آن جای دارد - مایهٔ توانگیری و پدید آوری دردمندی فراوان شد. در آن زمان تناقض بیتبورگ بر این دیدار سایه افکند. آنچه که همچون نماد پشتیبانی از صدر اعظم هلموت کهل در برنامه‌ریزی جای گرفته بود، در کانون سراسر آن دیدار جای گرفت.

چنین دیدارهایی از سوی کاخ سفید برنامه‌ریزی و کنترل می‌شوند. گروه پیش - دیدار که از پیشتر برای فراهم آوری آمادگان رهسپار می‌شود به شدت به خدمات وزارت خارجه و کارکنان اداره تشریفات کشور دعوت کننده اتکاء دارد؛ ولی تصمیم‌های فرجامین همگی از سوی کارکنان ریاست جمهوری گرفته می‌شوند، از جمله خدمات نهانی امنیتی که در زمینه امنیتی دست بالا را دارد. همچنین این دستگاه تصمیم فرجامین را درباره اینکه چه کسی سوار بر کدام بالگردان می‌شود، و ترتیب نشستن در هواپیمای ویژه ریاست جمهوری[۲]، و شرکت در شام رسمی را می‌گیرد. اگر این کارها به درستی انجام نشوند یا با نارسایی انجام گیرند، دشواریهایی به بار خواهند آمد؛ حتی ناجوری در ترکیب هئیت همراه نیز می‌تواند مایه نابسامانی شود.

---

1. Bitburg
2. Air Force One

کشمکش در همین زمینه‌ای که ناچیز می‌نمود، در سفر ریگان برای دیدار سران در ورسای[1] در ژوئن ۱۹۸۲ ویلیام کلارک و جیمز بیکر را به این نتیجه رساند که زمان برکناری وزیر خارجه الکساندر هیگ فرا رسیده است.

برخورد با رویدادهای برنامه‌ریزی نشده: مدیریت کشمکش و بحران

روی هم رفته رویدادهای برنامه‌ریزی نشده را نمی‌توان پیش‌بینی کرد، و از این روی زمانی که پیش می‌آیند، زمان‌بندی دقیق [ریاست جمهوری] را بر هم می‌ریزند. معمولاً رویدادهای برنامه‌ریزی نشده در دو رده [درونی و برونی] جای می‌گیرند. بحرانهای مهم که سبب می‌شوند رئیس جمهور هر آنچه را که در دست دارد، زمین بگذارد و بر موضوعهای آنی و کشمکش‌های روزانه واشنگتن تمرکز کند. بحرانها آزمون فرجامین توانایی یک دولت در زمینه کارکرد مؤثر می‌باشند. در سه دهه گذشته، یک درس کلیدی پدیدار شده است. اگر درون شاخه اجرایی فرمانروایی همرأیی درباره چگونگی رویارویی با بحران، باشد، مدیریت آن بسیار ساده‌تر خواهد بود. دلیل آن آشکار است: همرأیی چشم انداز درزدهی خبر را کاهش می‌دهد، و درز خبر به رسانه‌ها و کنگره می‌تواند بر توان کاخ سفید در زمینه کنترل بر رویدادها سایه افکند. تضاد میان رویارویی با بحران لبنان در زمان نخستین درره زمامداری ریگان و بحران خلیج فارس کاملاً نمایان می‌باشد. در بحران لبنان، عدم توافق تلخی میان همهٔ بازیگران کلیدی درباره چگونگی سیاست آمریکا وجود داشت، درجایی که در بحران خلیج فارس در ۱۹۸۷ کارآوریها با هیچ ناخشنودی به اجرا گذاشته شدند. بحران اخیرتر خلیج فارس در تابستان، پاییز، و زمستان ۱۹۹۱-۱۹۹۰ به دلیل نقش کانونی پرزیدنت بوش و نیز درزدهی‌های مهم به رسانه‌ها درباره ناهمگامی در زمینه سیاستگذاری، بسیار نمایان می‌باشد.

سه گونه کشمکش در واشنگتن مهم می‌باشد: کشمکش‌هایی با رسانه‌ها، که بخشی از روال کارساز و معمولاً سازنده هستند ولی گهگاه روابطی ستیزآمیز در پیش می‌گیرند؛ کشمکش

1. Versailles [فرانسه]

با کنگره بر سر [چگونگی] قانون‌گذاری؛ و کشمکش‌های میان - سازمانی که بسیاری از آنها بایستی از سوی خود رئیس جمهور حل شوند.

دشوار است که بتوان شمار کشمکش‌هایی را که روزانه رخ می‌دهند و زمان لازم را برای حل آنها پیش‌بینی کرد. در زمینه اینگونه موضوعها است که مهارت و آزمودگی کارکنان رئیس جمهور به آزمایش سخت گذاشته می‌شود. سخنگوی ریاست جمهوری و دستیار رابط با کنگره کسانی هستند که می‌توانند در کار روزانه رئیس جمهور گره گشا یا دشواری آفرین باشند. جایگیری روز افزون پیشه‌مندان در کاخ سفید و در دیگر سازمانها، گهگاه همچون سامانده بحران یا کشمکش به کار افتاده‌اند. معمولاً ارتقاء مقام به این گونه راه گشایان داده می‌شود و نه اندیشوران ژرفنگر راهبردین که ممکن است اندیشه‌ای شایان داشته ولی نتوانند راه را برای کار ریاست جمهوری در بیست و چهار ساعت پیش رو باز کنند.

یک دلیل اینکه چرا مدیریت کشمکش به این اندازه مهم به شمار می‌آید آن است که اگر این کشمکش‌ها با مهارت و تردستی حل نشوند، می‌توانند به بحران تبدیل شده و بیش از بیش وقت رئیس جمهور را تلف کنند. برای نمونه در برخورد با کشمکشهای مهم با کنگره، شاید رئیس جمهور بهترین مدیر در ساماندهی به کشمکش باشد، زیرا وی می‌تواند از اختیار قانونی و مقام خود به حل کشمکشهایی بپردازد که از سوی دیگران امکان‌پذیر نباشد. به هر روی، وی برای انجام چنین کاری ناگزیر می‌شود که امتیازی بدهد تا در عوض خواسته خود را به دست آورد. همچنین وی بایستی وقت صرف کند تا از راه تلفن یا دیدار رو در رو با کسانی [در کنگره] که در زمینه موضوعی معین با او مخالفت می‌کنند، کنار آید. در دوره زمامداری ریگان، یکی از وقت گیرترین و تلخ‌ترین کشمکشها با کنگره، درباره فروش هواپیماهای آواکس به عربستان سعودی بود. سرانجام دولت از راه تمرکز تلاش برای ترغیب چهار سناتور که در رأی‌گیری علیه فروش هواپیما رأی ندهند، این کشمکش را برد. کاخ سفید از دیدگاه درونمرزی در این کشمکش فروش آواکس چنان وقتی را صرف کرد که بسیار بیشتر از اهمیت سیاست برونمرزی آن بوده و یک کاستی برای قانون‌گذاری مهمتر درونمرزی بود.

زبردستی در مدیریت بحران و کشمکش بیشتر بر آمده از ورزیدگی و ویژگی درونی کارگذاران است و نه فیلسوفان و یا بلند پایگان دانشگاهی که گهگاه برای مدتی کوتاه در دولت به کار می‌پردازند. جان پوینتدکستر[1] و الیور نورث، بیشترین اعتبار خود را از راه مدیریتشان در بحران آشیله لارو[2] در سال ۱۹۸۵، یعنی زمانی که این کشتی [تفریحی] از سوی بیمآوران [تروریستها] ربوده شد، به دست آوردند، زیرا این نخستین پیروزی ریگان بر بیمآوران به شمار آمد. در این بحران، نورث و پوینتدکستر توانستند با زبردستی خط سرخ و سردرگمیهای دیوان سالارانه راکه معمولاً چنین کارآوریهایی را مانع می‌شود، دور بزنند. [حل بحران] آشیله لارو نقش مهمی در رساندن جان پوینتدکستر به مقام رایزن امنیت ملی، پس از استعفای رابرت مک فارلین[3] در دسامبر ۱۹۸۵ داشت. البته همانا استعداد این دو تن در دور زدن دیوان سالاری بود که در موضوع ایران - کانترا دشواری آفرین شد. پس از آن زمان، پرزیدنت بوش در زمینهٔ برگزاری بحرانهای خلیج فارس و شوروی نمرهٔ بالایی دریافت کرد، زیرا تا اندازه‌ای وی چنین انگاشته شد که بر گروه خود کنترل داشته و بر وفاداری کسانی که در خدمت وی هستند، تأکید دارد.

به هر روی، یک رویه دیگر بازیگران «کارساز» آن است که در برنامه‌های دراز مدت و روشنگری دقیق موضوعهای سیاسی پشت سر پیشگامان جای می‌گیرند. از آنجایی که بیشتر کار سیاست به گرد کانون موضوعهای کوتاه مدت می‌گردند، اندیشوران راهبردین، برای ارائه سخن بهتر، معمولاً از روند کارورزی جدا می‌مانند. گهگاه کوششهایی می‌شود تا کارکنان برنامه‌ریزی سیاسی در وزارت خارجه باز تواندهی شده و به ارائه برداشتهایی دراز مدت که به ندرت بر آن کار کرده‌اند، بپردازند، زیرا کارکنان برنامه‌ریزی سیاسی [در کاخ سفید] خود را روز به روز بیشتر درگیر در بحرانها و رویدادهای روزانه، نوشتن متن سخنرانیها، ارائه گواهی به کنگره، و کار در زمینه دیدار سران در آینده، می‌یابند. افزون بر این، بایستی پذیرفت که به دلیل اینکه «کارپروری» خواه ناخواه گیراتر و مهم‌تر از برداشت برنامه‌ریزی شده، میباشد، حتی گرایش سرشتین کسانی

1. John Pointdexter
2. Achille Louro
3. Robert McFarlane

که برای کار در زمینه اندیشوری راهبردین آورده شده‌اند، نیز به درگیری در موضوعهای کوتاه مدت، بسیار است.....

بکارگیری برنامه برای رخنه در روال سیاسی

گهگاه فرصتهایی پیش می‌آیند که مایه زمان‌بندی و ابزاری مؤثر در دیوان سالاری برای تمرکز و همانا دگرگونی سیاسی می‌شوند. نمونه سیاست آمریکا در برابر هند در زمان دولت ریگان نمایانگر این نکته است.

در آغاز دولت [ریگان] اولویت کاخ سفید تمرکز بر سیاست درونمرزی و نه برونمرزی بود. در دستور کار سیاست برونمرزی یک لیست کامل از دشواریهای فرا روی [کاخ سفید] در رابطه با دریای کارائیب، اروپا، و آسیای خاوری بود. برای کسانی که بر این باور بودند که زمان برای بازیابی سیاست آمریکا در برابر هند مناسب است، یعنی همان سیاستی که تا اندازه‌ای از سوی آمریکا به فراموشی گراییده و با دشواری روبرو بود، چشم انداز رویکرد رئیس جمهور و رایزنان ارشد وی را جذب کرد. هند یک عامل در باز - ارزیابی سیاسی از پاکستان در آغاز سال ۱۹۸۱ در آمد، ولی هنوز هم حاشیه‌ای به شمار آورده می‌شد. نگرانی اصلی همانا افغانستان بود. این فراموشی به دلیل خواست بیمارگونه نبود. همانا این توافق وجود داشت که داشتن روابط بهتر با هند، اندیشه خوبی است. ولی آمریکا دارای بهرمندیهای جهانی است، و همانگونه که پیشتر گفته شد، دستورکار [این کشور] همیشه آکنده از موضوعهای مهم می‌باشد. از این روی، در نبود برخی از نیازهای فشار آورنده برای بالا بردن یک موضوع «درون» چارخانهٔ [اولویتهای] ریاست جمهوری، موضوعهایی که در بالای دستورکار سیاسی جای ندارند، درجه دوم به شمار آمده و گرایش به نادیده گرفتن آنها به میان می‌آید. برای آوردن موضوعهای غیر بحرانی در دستور کار، بایسته است که یک رویداد انگیزه آور به میان آید. در زمینه هند، این فرصت زمانی پدید آمد که تصمیم گرفته شد پرزیدنت ریگان به مدت ده تا پانزده دقیقه در دیدار سران شمال و

جنوب درباره اقتصاد در کنکون[1]، مکزیک در ۲۱ اکتبر ۱۹۸۱ با ایندیرا گاندی[2] نخست وزیر هند دیدار کند.

همین که بر این موضوع توافق شد - در زمینه تشریفات و چیزهای دیگر - که دیدار با گاندی در کنکون انجام خواهد شد، وقت آن در سالنمای ریاست جمهوری نوشته شد. در این زمان صدور دستورهایی از راه شورای امنیت ملی و وزارت خارجه به همه سازمانها فرستاده شد که در آن گفته شده بود که «پرزیدنت ریگان در بیست و یکم اکتبر با خانم گاندی دیدار خواهد کرد. در آن زمان وی به بازبینی سیاست آمریکا در برابر هند خواهد پرداخت. ما به فراهم آوری نکته‌های گفتگو در این دیدار نیاز داریم، و در روند بازنگری جایگاه کنونی خود در رابطه با هند هستیم.» در نتیجه، دیوان سالاری به پویش درآمد، دیدارهای میان سازمانی برگزار شدند، کاغذهایی نوشته شدند، ناهمخوانی‌ها به همگرایی رسیدند، نکته‌هایی برای گفتگو پیشنهاد شدند، کتابچه‌های آشنا سازی گرد آوری شدند، و نکته‌های گفتگو به نگارش در آمدند - و در زمانی که دیدار به انجام می‌رسید، یک هشیاری نو یافته در روابط آمریکا - هند به جریان افتاد. سرانجام، این به بهبود افزونتر پیوندهای اقتصادی و فزونی همکاریهای فنی، از جمله روابط بهتر میان پنتاگون و وزارت دفاع هند انجامید.

بهترین راه برای واداشتن دیوان سالاری به تمرکز بر یک موضوع، که کوتاه‌تر از یک بحران باشد، همانا نوشتن رویداد در سالنما می‌باشد. به همین دلیل دیدارهای رئیس جمهور در کاخ سفید و دیگر جاها، بسیار مهم می‌باشند، هر چند هم که [اینگونه دیدارها] کوتاه باشند. سخنانی که در دفتر ویژه ریاست جمهوری بر زبان می‌آیند، حتی با کمک کارتهای یادآوری، اثری فراتر از ارزش ظاهری دارند. زمانی که رئیس جمهور چیزی درباره اعلامیه سیاست آمریکا در زمینه بیت المقدس یا برلین در دفتر ویژه می‌گوید یا می‌نویسد، اثری بی‌درنگ و مهم در سیاست برونمرزی دارد. آنچه که در خود دیدار پدید می‌آید، همانا یک واکنش زنجیره‌ای است که می‌تواند یک انگیزه نو را در روندگاههای سیاسی نمود داده یا روندهای گذشته را تأیید کند.

1. Cancun, Mexico
2. Indira Gandhi

سرانجام، روند دیدار یک رئیس جمهور با یک نخست وزیر، نه تنها دارای یک چرخه ساماندهی پیش از دیدار است بلکه پس از آن نیز، زمانی که آرایه و روشنگری سیاسی و پیشینه آن را به دست می‌دهند، همچنان اثرهایی بر جای می‌گذارد. اگر روال به درستی به کار افتاده باشد، بخش مهمی از کارکرد سیاسی را به دنبال می‌آورد. به هر روی اگر میان بازیگران ارشد درباره آنچه که در دفتر ویژه ریاست جمهوری رخ داده، سردرگمی و ناسازگاری باشد، مایه پدیداری سردرگمی افزونتر خواهد شد. در سالهای زمامداری ریگان در چند مورد رئیس جمهور نسبت به پیامد اعلامیه‌ها دفتر ویژه خود تیره یا بی‌اعتنا برخورد کرده بود. و این به معنی آن بود کسانی که در آن روند کاری بودند، هر کدام تفسیرهای خود را به سازمانهای خودشان بازتاب میدادند، و در زمینه‌هایی هم در برخورد با رسانه‌های نوشتاری هر کدام تفسیر خود را از آنچه که گذشته بود، به دست می‌دادند. همین سر درگمی در چگونگی آنچه را که در دفتر ویژه ریاست جمهوری رخ داده بود سبب شد که دولت ریگان با دشواری فراوانی در زمینه کنترل جنگ افزارها، روابط با خاورمیانه، و گویاتر از همه، موضوع ایران - کانترا روبرو شود. بر عکس پرزیدنت بوش،..... همبستگی بسیار بیشتری را در سیاست پدید آورد، زیرا در اصل این خود وی و نه کارکنان او بودند که سخن پایانی را گفته و سیاست را به تفصیل برای رسانه‌ها [توضیح می‌داد].

رسانه‌های همگانی و دیپلماسی دولت

مدیریت رسانه‌ها مهمترین وظیفه کارکنان کاخ سفید می‌باشد، و تا اندازه‌ای نیز می‌توان گفت که تلویزیون و گستردگی اطلاعات خام که در رسانه‌های شنیداری [و دیداری] بازتاب می‌یابند، توانی فزاینده یافته‌اند. سرنوشت ناکام راهبرد «باغ رز»[1] پرزیدنت کارتر که در نتیجهٔ گروگانگیری آمریکائیان برای نخستین بار در نوامبر ۱۹۷۹ در تهران پدید آمد، به دلیل اینکه رئیس جمهور نمی‌توانست از بازتاب آن بر پرده تلویزیون و پوشش پیوسته آن، رهایی یابد، به

1. Rose Garden

آشفتگی گرایید. همین که رویدادی مانند بحران گروگیری یا موضوع ایران - کانترا به راه افتد، توان کاخ سفید در کنترل خبری به شدت محدود می‌شود. یک داوری بد در آغاز یک بحران همگانی می‌تواند اثر فاجعه باری بر پیامد آن داشته باشد. برخورد کمرنگ دولت ریگان در روزهای نخست نسبت به رسوایی ایران - کانترا نزدیک بود که رئیس جمهور را سرنگون کند.

گهگاه خوشایند نیست شنیده شود که کاخ سفید و دیگر سازمانهای دولتی تا چه اندازه از خبرها به «دور» مانده‌اند. نمونه آشکار آن در ۶ اکتبر ۱۹۸۱ رخ داد. خبرهایی را در سپیده دم به کاخ سفید رساندند که به انور سادات رئیس جمهور مصر در رژهٔ روز ارتش شلیک کرده‌اند. هیچگونه تفصیلی درباره این تیراندازی در دست نبود. برخی از گزارشها گویای آن بودند که سادات زخم اندکی برداشته است؛ دیگر گزارشها می‌گفتند که زخم وی بسیار جدی است. ظرف نیم ساعت یک گروه مدیریت بحران در اتاق وضعیت کاخ سفید[1] پدید آورده شد تا این رویداد را پیگیری کند. سراسر بامداد [آن روز] درباره آنچه که در قاهره روی می‌داد، با سر درگمی روبرو بودند. ارتباط میان سفارت آمریکا [در قاهره] و وزارت خارجه میسر نبود، و زمانی که پیامهایی دریافت شدند، دارای تأخیر بودند. خط تلفنی از کار افتاده بود، و هیچگونه تماس مستقیمی میان کاخ سفید و قاهره امکان‌پذیر نبود. معاون رئیس جمهور جورج بوش، در سمت مقام مسئول مدیریت بحران، بر یک گروه از بلند پایگان در اتاق وضعیت، ریاست می‌کرد. در یک زمینه طی آن بامداد از نویسنده این مقاله خواسته شد که برخی از نوشته‌های توضیحی را به آنجا ببرم. و از این دچار شگفتی شدم که سراسر گروه بلند پایگان خبرهای شبکه تلویزیونی ای بی‌سی را بر پرده تلویزیون اتاق وضعیت تماشا می‌کردند. دلیل آن ساده بود: تلویزیون به اطلاعات واقعی همزمان دسترسی داشت و بسیار پیش‌تر از شبکه چند میلیارد دلاری دولت آمریکا بود. همانا کاخ سفید برای دریافت خبرها در سراسر آن بامداد، تا زمانی که اعلام شد سادات مرده است، به تلویزیون اتکاء داشت.[2]

1. The White House Situation Room

چگونگی برخورد با دیدگاههای ریاست جمهوری

هر رئیس جمهور احساسی نیرومند بر موضوهایی معین دارد. گاهی این همچون عاملی مهم بر مدیریت سیاسی برونمرزی که به سادگی از راه برداشت عـادی از سخنان بـرنامه‌پذیر نباشد، نمایان می‌شود. کنترل گفته‌های ناگهانی ریاست جمهوری، به ویژه اگر رئیس جـمهور نابجا سخن گفته و یا برون از خط سویگیریهای جاری بگوید، دشوار می‌باشد. سخنانی که از دفتر ویژه ریاست جمهوری بر زبان می‌آیند با پویایی فراوانی بازتاب می‌یابند. دیگر کشورهای جهان نیز به خبرهایی که از کاخ سفید می‌رسند، دلبستگی دارند. با نگرش به سرعت ارتباطات نوین و نیاز به پاسخ بی‌درنگ به گفته‌های نابجا، مدیریت رسانه‌ها در کاخ سفید، کاری توانفرسا می‌شود؛ هیچ رئیس جمهوری یاد نگرفته است که چگونه بر آن چیره شـود، البـته بـرخـی [از رئیسان جمهور] بهتر از دیگران آن را برگزار کرده‌اند.

چگونه می‌توان روال برنامه‌ریزی و هماهنگی را بهبود بخشید

این فصل به بازگویی اثر روندها بر مدیریت سیاست برونمرزی کاخ سفید پرداخته است. گفته شده است که پدید آوری سیاستی فراتر از کوتاه مدت، که گهگاه در مقیاس با ساعتها و نه روزها و ماهها اندازه‌گیری می‌شود، دشوار می‌باشد. ولی آیا پرداختن به زمینه‌های کوتاه مدت گزیرناپذیر است، و همیشه بایستی به بهای از دست دادن یک راهبرد به دقت بـررسی شـده، باشد؟

دفتر ریاست جمهوری به اندازه کافی توانمند است که اگر یک رئیس کشور، که البته بهتر است در زمان انتخابات مجدد نباشد، تصمیم بگیرد که یک دستور کار دراز مدت را برای کشور فراهم آورد، احتمالاً خواهد توانست راهگشایی‌هایی را بارور سازد. بـه هـر روی، اگـر کـنگره پشتیبانی گسترده‌ای از آن نکند، راه به جایی نخواهد برد. به درستی روشن نیست که آیا آمریکا خواهان یک رئیس جمهور برخوردار از «دیدگاه» است یا نه: یعنی جدایی ریشه‌ای از راهی که تا به امروز رفتار کاری ما را در برداشته است. کسانی «نگرشمند» در سیاست برونمرزی بوده‌اند،

مانند: یک لنین، یک پل پات، یک هیتلر، یا یک مائو؛ یک ناصر، یک بگین، یا یک خمینی؛ یک گاندی[۱]، یک سوکارنو[۲]، یا یک نکرمه[۳]. ولی «آموزه‌های» ریاست جمهوری آمریکا در این زمینه بسیار تیره می‌نمایند؛ البته این واژه درباره برخی از اعلامیه‌هایی که سیاستهای کنونی را نمود می‌دهند و نه یک دگرگونی نوین ریشه‌ای، گفته می‌شود. درست است که آموزهٔ ترومن[۴] نوآورانه بود، که البته در سال ۱۹۴۷ آمریکا، به دلیل توانمندی اقتصادی، می‌توانست جهان را با سیاستهای نوین خود دگرگون کند. «آموزه‌های» اخیر - مانند آموزه نیکسون و آموزه ریگان - از یک جنبه با گیرایی کمتر برخوردار بوده‌اند و مطمئناً از دیدگاه محتوایی، تازگی نداشته‌اند.

آنچه را که گمان می‌رود آمریکائیان خواهان آن هستند «نگرشمندی» یا «آموزه» نیست بلکه این برداشت برتر است که چگونه این کشور در راه حل برخی از دشواریهای کنونی و نیز تازه پای سیاست برونمرزی در آستانه سال ۲۰۰۰، گام بردارد. چگونه کسری تراز بازرگانی را کاهش دهیم؟ چگونه مهاجرت را کنترل کنیم؟ چگونه با اروپای نوین رقابت و نیز همکاری کنیم؟ درباره قاچاق مواد مخدر چه کنیم؟ چگونه به پاکسازی پیرامون زیست خود بپردازیم بی‌آنکه اقتصاد ما با فروریزی روبرو شود؟ بایستی چه اندازه نیروی لشکری در فراسوی دریاها [در این زمان که] جنگ سرد پایان یافته، داشته باشیم؟ ما بایستی درباره گسترش جنگ افزارهای ویرانگری انبوه چه کنیم؟ و چه اندازه کمک برونمرزی بایستی فراهم آوریم و به چه کسانی بدهیم، و آیا این کمکها بایستی در چارچوبی دو سویه یا چند سویه داده شوند؟ اینگونه پرسشها با پیچیده‌تر و هم‌ورزتر شدن جهان رو به فزونی می‌روند، و بی‌گمان در آینده بیشتر خواهند شد.

بافتن همه این موضوعها را به همدیگر، به گونه‌ای هم کارساز و هم از دیدگاه ایدئولوژیکی سازگار، کار آسانی نیست. برای انجام این خواستها نیاز به «نگرشمندی» و برای خواستهای روابط همگانی، ممکن است حتی نیاز به افزودن یک «آموزه» به آن داشته باشیم. ولی چنین سیاستی را هر چه بنامیم، بایستی سازگار با واقعیت‌های روند سیاسی و فشارهای رقابتی

---

1. Gandhi
2. Sukarno
3. Nkrumah
4. Truman Doctrine

بازار سیاسی باشد. یعنی آیا بایستی چنین کاری را با آرزوی اینکه ساختارهای تصمیم‌گیری آمریکا همانند رهیافت خردمندانه انگاشته شدهٔ اتاق مدیریت هوندا[۱] باشند، به انجام رسانیم. همچنین نمی‌توان این کار را از راه دوری گزیدن از موضوعهای رنج‌آوری [مانند افزایش] هزینه‌ها، بده بستانها، و مالیاتها انجام داد. از این روی، گرچه شماری از دشواریهای نوآمده، فرا روی سیاست برونمرزی آمریکا جای گرفته‌اند، ولی ساختار شالوده‌ای نظام بین‌المللی به اندازه کافی دگرگونی نیافته که نظام امنیت ملی پس از جنگ [جهانی دوم] را منسوخ کند. بلکه [این نظام] نیاز به تعدیل و همگامی با موضوعهای نوآمده دارد.

از آنجایی که این عاملهای نوین در روابط بین‌الملل به گونه‌ای روز افزون و در سطحی جهانی رو به نهادینگی می‌روند، نیاز به پدید آوری یک ساختار دیوان سالاری برای رویارویی با این موضوعها [ی نو پدید] می‌باشد. برای نمونه، اگر یک [نهاد] کنفرانس سالانه جهانی در زمینه پیرامون زیست پدید آورده شود، یعنی همانند همایش سالانه سران در زمینه اقتصاد بین‌الملل که در آن هفت کشور نیرومند صنعتی شرکت دارند، خواه نا خواه موضوعهای پیرامون زیست در کاخ سفید از نگرش و رسیدگی افزونتری برخوردار خواهند شد.

گزیده سخن آنکه، بهترین راه برای وارد کردن عاملهای نوین امنیت ملی و سیاست برونمرزی در روند برنامه‌ریزی روزانه، همانا برگزاری دیدارهایی با شرکت پیوسته رئیس جمهور در آنها می‌باشد. همین که چنین نهادی پدید آورده شود و رئیس جمهور همه ساله در آن شرکت کند، یا اینکه هر زمان که رهبران دیگر کشورها بخواهند بر موضوعهای ویژه تمرکز کنند، کاخ سفید نیز با پویایی در آن دست به کار شود، منجر به اندیشه‌های سازمان یافته‌تر درباره موضوعهای نو آمده‌ای که فرا روی کشور جای گرفته‌اند، خواهد شد. حتی اگر برنامه‌ریزی سیاسی دراز مدت، در مقایسه با آنچه که از سوی شرکتهای بزرگ موفق چند ملیتی پدید آورده شده، در پیکر سیاستکاری آمریکا هرگز جایگزین نشود، روند کنونی سیاسی هم می‌تواند همبستگی بیشتری را در برنامه‌ریزی نمود داده، و در نتیجه هر کس می‌تواند امیدوار باشد که سیاست از کامیابی بیشتری برخوردار شود.

1. Honda

زیرنویسها

۱- برای یک بررسی مفصل و دقیق و کما بیش سودمند در زمینه نقش آمریکا در بحران ایران - کانترا، نگاه کنید به:

Theodore Draper, ***A Very Thin Line: The Iran-Contra Affair*** (New York: Hill & Wang, 1991).

۲- نمونه‌های بیشتر از کارکرد آشفته و سردرگم یکی از کارکنان شورای امنیت ملی را می‌توان در بازبینی مقاله بعدی درباره کاخ سفید در دوره ریگان، یافت:

Geoffrey Kemp, "As the World Turns", ***The New Republic***, 21 November 1988.

۱۳

پایان یک دوره: کنگره و سیاست برونمرزی پس از جنگ سرد

نوشته: جیمز ام. لیندسی

تفسیرگرانی که پیش‌بینی کرده بودند سیاست برونمرزی آمریکا پس از بردن انتخابات در سال ۱۹۹۴ و کنترل کنگره از سوی جمهوری خواهان، آشفته‌تر خواهد شد، دچار سرخوردگی نشدند. نخستین اکثریت جمهوری خواه در کنگره پس از گذشت چهل سال، دولت کلینتون را در یک رشته موضوعهای گسترده، از هزینه‌های دفاعی گرفته تا به کمکهای برونمرزی و روابط با چین و روسیه و نیز سازمان وزارت خارجه، به چالش گرفت. روی هم رفته چگونگی بازتاب شماری از این پیشنهادها، به نوبه خود مایه گلایه‌های بالا بلندی شد که طی آنها گفته می‌شد که کنگره اختیارهای ریاست جمهوری را در زمینه سیاست برونمرزی غصب کرده و خواهان باز گرداندن آمریکا به انزواگرایی گذشته است.

برغم تکرار این دو خرده‌گیری، بایستی گفت که هیچیک را نمی‌توان درست و بجا به شمار آورد. بیشتر پیشنهادهایی که هم اکنون در کنگره به گفتگو گذاشته می‌شوند، بر پایهٔ توانهای به خوبی جایگزین شدهٔ کنگره استوار شده‌اند، و بیش از پیش و به درستی می‌توان آنها را بین‌الملل گرا و نه انزواگرا به شمار آورد. مهمتر آنکه خرده گیریهای استانده [استاندارد] از کنگره اهمیت راستین پویایی کنگره را نادیده گرفته است: دوره چالش ناپذیری برتری شاخه اجرایی فرمانروایی در زمینه سیاست برونمرزی به سر آمده است. تنها به فروپاشی شوروی بنگرید که همرأیی سیاست برونمرزی را، که بر پایه آن رهبری ریاست جمهوری درکارهای برونمرزی برای

چهار دهه کارساز بود، زُدوده است، و به نمایندگان کنگره این دلیری را داده که در زمینه سیاست برونمرزی آمریکا با کاخ سفید به چالش برخیزند. از آنجایی که دگرگونی را که در روابط شاخه اجرایی - قانونگذاری می‌بینیم مدت دار و نه موقتی است، کنگره و کاخ سفید هم اکنون با وظیفه‌ای دشوار درباره پدید آوری یک جاسازی نوین که اختیارهای هر دو [کاخ سفید و کنگره] را ارج نهد، روبرو می‌باشند، و چنین همکاری هنوز هم مورد پسند آمریکائیان می‌باشد.

قانون اساسی، سیاست برونمرزی، و کنگره آمریکا

گهگاه خردگیران گله می‌کنند که کنگره در زمینه سیاستگذاران برونمرزی از اندازهٔ خود فراتر رفته است. وزیر خارجه وارن کریستوفر در ماه مه ۱۹۹۵ گله می‌کرد که لایحه کمک‌های برونمرزی راکه در آن زمان به کنگره ارائه داده بود، «با یک پرخاشگری شدید و بی‌اندازه [از سوی کنگره] به اختیار رئیس جمهور بر پایه قانون اساسی برای مدیریت سیاست برونمرزی روبرو شده بود.»[۱] سرانجام هم کلینتون گفتهٔ کریستوفر را تأیید و نمایندگان کنگره را متهم کرد که «چیزی را، نه کمتر از یک حمله پرخاشگری پیشتازانه به اختیار رئیس جمهور در برگزاری سیاست برونمرزی آمریکا»، آغاز کرده‌اند.[۲] برون از دولت، آنتونی لوئیس(۱) از نیویورک تایمز می‌گفت که «جمهوری خواهان که کنگره را در کنترل دارند می‌کوشند ما را به اصلهای کنفدراسیون باز پس گردانند.»[۳] حتی برخی از مقامهای جمهوری خواه نیز به این پرخاشگری پیوستند؛ و وزیر خارجه پیشین لارنس ایگلبرگر هشدار داد که «محدودیتها و درخواستها [ی کنونی کنگره، در چالش] با رئیس جمهور، یورشی فراگیر به جدایی نیروهای کشوری می‌باشد.»[۴]

اگر چه گله مندیها درباره اینکه کنگره وظیفه‌های رئیس جمهور را برابر با قانون اساسی، غصب کرده، جنبه عادی دارد، ولی از درستی اندکی برخوردار می‌باشند. همان گونه که حتی یک خوانش شتابزده از قانون اساسی نیز آشکار می‌دارد، کنگره دارای توانهایی گسترده در نمود دهی به سیاست برونمرزی می‌باشد. ماده ۱ تبصره ۸ می‌گوید کنگره اختیار «فراهم آوری بایسته برای

1. Anthony Lewis

دفاع همگانی»، «ساماندهی به بازرگانی با دیگر کشورها»، «تعریف و تنبیه راهزنی و تبهکاری در دریای آزاد»، «اعلام جنگ»، «پدیدآوری و پشتیبانی ارتش»، «فراهم آوری و نگهداری یک نیروی دریایی»، و «پدید آوری قانون برای دولت و مقررات برای نیروهای زمینی و دریایی» را دارد. ماده ۲ تبصره ۲ می‌گوید که سنا می‌باید اندرز و رایزنی خود را دربارهٔ همهٔ پیمان نامه‌ها و گزینش سفیران روا دارد. و توانهای کلی‌تر کنگره همانا شامل اختصاص بودجه و تأیید مقامهای کابینه دولت که از نفوذ افزونتری در سیاست برونمرزی برخوردار هستند، نیز می‌شوند.

به دلیل اینکه کنگره و رئیس جمهور هر دو مدعی داشتن اختیار سیاست برونمرزی هستند، بنا به هنجاربندی تکراری ریچارد نیوستادت[۱]، دو شاخهٔ فرمانروایی «نهادهای جدا شده‌ای هستند که در قدرت شریک می‌باشند.»[5] همانا از زمانی که الکساندر هامیلتون و جیمز مدیسون این دو نیروی کشوری را در دو سده پیش در چارچوب گفتمان پاسیفیکوس - هلویدیوس[۲]، از هم جدا کردند، این مسئله پیش آمده که اگر این دو نیرو دچار ناسازگاری در یک موضوع شوند، کدامیک بایستی دست برتر داشته باشد. و هنگامی که رئیس جمهور از توانهایی در سیاست برونمرزی برخوردار می‌شود که از دیدگاه کنگره برون از محدودیت قانون اساسی به شمار آورده می‌شود - و با نگرش با توان گفتگو از سوی آمریکا، که شاید برجسته‌ترین باشد - و نیز با نگرش به این حقیقت که قانون اساسی اختیار گسترده‌ای در زمینه ابزار سیاست برونمرزی به کنگره می‌دهد، چگونه می‌توان گفت که قانونگذاران توانهایی را که صرفاً به شاخه اجرایی داده شده‌اند، غصب می‌کنند [؟]

این بدرستی موردی امروزی می‌باشد. خرد پیشنهادهای سیاست برونمرزی کنگره هر آنچه که باشد، تقریباً همگی گویای اجرای توانهای به خوبی جا افتاده کنگره هستند. شایان‌ترین آن، توان اختصاص دهی‌ها است که بر پایه آن اگر چه چشم اندازی نامحدود ندارد، ولی کمابیش گسترده است. (دادگاه والا هرگز کاربرد اختصاص دهی [بودجه] را به عنوان تحمیلی خلاف قانون اساسی بر اختیار رئیس جمهور در کارکرد سیاست برونمرزی، به شمار نیاورده است). از این

1. Richard Neustadt
2. Pacificus - Helvidius debate

روی، با اینکه ممکن است کسی به خرد پیشنهادهای کنگره به قطع کمکهای برونمرزی، بیرون آوردن نیروهای آمریکایی از بوسنی، و پدید آوری تحریم علیه شرکتهایی که با کشورهای بیمآور پرور [تروریست پرور] بازرگانی می‌کنند، بد گمان باشد؛ ولی همه این کردار به خوبی درون چارچوب اختیارهای جا افتادهٔ کنگره بر پایه قانون اساسی، استوار می‌باشند.

بایستی یادآور شد که بهره‌گیری کنگره از اختیارهای خود در زمینه سیاست برونمرزی، پیشینه‌های فراوانی دارد. برای مثال طی دهه ۱۹۸۰ اکثریت دمکرات در کنگره، مقررات گوناگونی را بازتواندهی کردند که آنچه را که پرزیدنت ریگان و پرزیدنت بوش امیدوار به دستیابی به آن در فراسوی دریاها بودند، با مانع روبرو می‌کردند. هنگامی که این دو رئیس جمهور جمهوری خواه [هر کدام در دوره زمامداری خود] آنچه را که کنگره امپراتورانه می‌نامید، نکوهش کردند، رهبران حزب دمکرات از اختیارهای کنگره به دفاع برخاستند. هم اکنون آن روال دو دستگی بر عکس شده است [در زمان کلینتون] و جمهوریخواهان [که در کنگره اکثریت یافته‌اند] می‌گویند که بر همان نکته تکیه کرده و صرفاً همان روال را دنبال می‌کنند.

هر رئیس جمهور، چه دمکرات باشد و چه جمهوریخواه، گذشته از این ژرفنگریها، خواهان آن است که نبرد خود را با کنگره در زمینه سیاست برونمرزی، در چارچوب تفسیر از قانون اساسی به میان آورد. هر رئیس جمهور (و پشتیبانان وی)، نمایندگان کنگره را چنین نمود می‌دهد که کوشش به غصب اختیار ریاست جمهوری دارند، و امکان این هست که این گفتمان را با کامیابی از چارچوب سیاست طرفداری از این یا آن حزب به سیاست کاملاً خنثی، که از دیدگاه سیاسی دفاع پذیرتر می‌باشد، بکشاند. کمابیش، تقریباً همهٔ آنچه را که در کانون این کشمکشهای میان کاخ سفید و کنگره جای دارند، آن نیست که چگونه قانون اساسی قدرت را میان این دو شاخهٔ فرمانروایی بخش کرده است، بلکه کشمکشها از نبود توافق درباره محتوای سیاست برونمرزی پدید می‌آیند.

بازگشت به انزواگرایی

افزون بر گله‌مندی درباره اینکه کنگره اختیار رئیس جمهور را غصب می‌کند، خرده گیران، کنگره را نیز مسئول گرایش به انزواگرایی به شمار می‌آورند؛ یعنی اندیشه‌ای که بر پایه آن آمریکا می‌تواند امنیت و برخورداری خود را از راه دوری گزیدن سیاسی از ساخت و سازهای جهانی، به دست آورد. در ماه مه ۱۹۹۵ پرزیدنت کلینتون، لایحه کمک برونمرزی مجلس نمایندگان را به دلیل داشتن «پیشنهادهای بسیار انزواگرایانه‌ای که در پنجاه سال گذشته در کنگره مطرح شده‌اند»[۶] نکوهش کرد. معاون وزیر خارجه استروب تالبوت همین موضوع را چند ماه پس از آن با آب و تاب بازگو کرده و هشدار داد که قانون‌گذاران می‌کوشند «شاهین آمریکا را به شتر مرغ تبدیل کنند».[۷] در جایی که چنین اتهامهایی از دیدگاه سیاسی پر اثر هستند - زیرا بیشتر سیاستمداران آمریکایی از اینکه بر چسب انزواگرا به ایشان زده شود، ترس دارند - ولی محتوای موضوع راکه همانا دولت [دستگاه اجرایی] را از خرده گیران در کنگره جدا می‌کند، به درستی نمایان نمی‌کنند.

البته بایستی گفت که امروزه پژواک احساس انزواگرایان در کنگره بیش از آنچه که در نیم سدهٔ گذشته بوده است، به گوش می‌رسد. هنگامی که نمایندگان کنگره از قانون دفاع می‌کنند - همانند نماینده مجلس نمایندگان دنا راهراباچر(۱) (جمهوری خواه از ایالت کالیفرنیا) - که می‌گوید: «در سیاستگذاری، آمریکا بیش از هر جای دیگری مهم است»، دشوار است که هیچ پژواکی درباره اینکه، این جنبش آمریکا نخست بود که سبب شد در آغاز جنگ جهانی دوم در اروپا، آمریکا را به کنار نگهدارد، شنیده نشود. افزون بر این، همین احساس انزواگرایی در میان هر دو حزب سیاسی نیز یافت می‌شود. همانا، این دمکراتها و نه جمهوری خواهان بودند که مخالفت با پیمان بازرگانی آزاد آمریکایی شمالی (نفتا) و دور گفتگوهای اوروگوئه درباره توافقهای کلی در زمینه تعرفه و بازرگانی (گات)(۲) را رهبری کرده، و نیز در سال ۱۹۹۷ جلوی لایحه قانونی برای گسترش اختیار رئیس جمهور کلینتون برای گفتگو درباره پیمان نامه‌های

1. Rep. Dana Rohrabacher

2. The Uruguay Round of the Gerneral Agreement on Tariffs and Trade (GATT)

بازرگانی بین‌المللی را سد کردند.

بالا گرفتن احساس انزواگرایی در کنگره به توضیح اینکه چرا کنگره هزینه برنامه‌های کارهای بین المللی را از ۲۰/۶ میلیارد دلار در سال مالی ۱۹۹۳ به کمتر از ۱۹ میلیارد دلار در سال مالی ۱۹۹۸ کاهش داد، کمک می‌کند. این کاهش با نگرش به عامل تورم [آماسه] بیشتر می‌شود. همچنین احساس انزواگرایی، خرده گیریهای سخت برخی از نمایندگان کنگره را علیه سازمانهای بین‌المللی مانند سازمان ملل متحد و یا علیه پیشنهادهای گسیل نیروهای آمریکایی به عنوان بخشی از مأموریتهای آشتیبانی بین‌المللی، می‌تواند توضیح بدهد. برخی از دمکراتها و جمهوری خواهان بر این باور هستند که آمریکا بایستی خود را از درگیری در کارهای جهان به دور نگهدارد.

کمابیش، انزواگرایان (دست کم در زمان کنونی) یک اقلیت را در کنگره که از هر دو حزب هستند، تشکیل می‌دهند. البته کاهشها در بودجه کارهای بین‌المللی کمتر به انزواگرایی و بیشتر از فشار شدید برای یافتن راههای سیاسی کم دردسر کاهش بودجه فدرال، نارسائیهای مستند برنامه‌های کمک برونمرزی آمریکا، و نبود منطقی ناگزیرساز برای کمک، با از میان رفتن تهدید شوروی، سرچشمه می‌گیرند. تلاش کنگره برای وادار سازی سازمان ملل به اصلاح، کمتر ناشی از روی برگردانی کنگره از این سازمان، و بیشتر به دلیل این است که گمان گسترده بر آن است که این سازمان بسیار باگسترش نابجا، دچار ناکارایی، و اغلب ناکارآمدی شده است. (همانا، در سال ۱۹۹۷، کوفی عنان، دبیر کل سازمان ملل، آشکارا گفت که «سازمان ملل به آن اندازه که بایسته است کار نمی‌کند»).[۹] و حمله کنگره به نیروهای آشتیبان سازمان ملل کمابیش به دلیل ناکارآمدی آن در جاهایی مانند سومالی و بوسنی می‌باشد و نه خواست [برخی از نمایندگان کنگره] به دوری گزیدن از درگیری در جهان.

ناتوانی انزواگرایان در کنگره را می‌توان در این واقعیت یافت که بیشتر لایحه‌های سیاست برونمرزی را که کنگره می‌پذیرد، دارای محتوایی بسیار بین‌الملل گرایانه هستند. به هر روی، درست نیست که موضوعهایی مانند گسترش ناتو، شناسایی تبت به عنوان یک کشور اشغال

شدهٔ دارای حاکمیت، ندادن کمک به کشورهایی که جنگ‌افزار به کشورهای بیمآور پرور می‌فروشند، و تحریم علیه شرکتهایی که با کوبا و ایران داد و ستد می‌کنند، را مربوط به دیدگاه دوری گزیدن آمریکا از امور جهان به شمار آوریم.

نکته مهم در بسیاری از کشمکشهای کنونی میان کاخ سفید و کنگره آن نیست که **آیا** آمریکا می‌باید در کارورزیهای بین‌المللی دست داشته باشد یا نباشد، بلکه نکته آن است که این دست به کاری بایستی **چگونه** باشد. پرزیدنت کلینتون در نخستین دوره زمامداری، از یک رهیافت چند سویه پشتیبانی می‌کرد و بر کنش جمعی از راه سازمانهای بین‌المللی، مانند سازمان ملل متحد، تأکید می‌ورزید. بر عکس، بسیاری از جمهوری خواهان در کنگره، از جمله رابرت دُل نامزد پیشین ریاست جمهوری، طرفدار یک رهیافت یک سویه در سیاست برونمرزی بودند؛ و بر این باور بودند که سازمانهای بین‌المللی نیز اغلب بازتابگر «یک همرأیی هستند که با بهرمندیهای آمریکا ناسازگار بوده و یا بازتابگر اصلها و اندیشه‌های آمریکایی نیستند.»[۱۰] از این روی، جمهوری خواهان می‌گفتند برای پشتیبانی از بهرمندیهای آمریکا و بالندگی اصلهای [ارزشی] آمریکایی، این کشور بایستی به همان گونه که خود را در ساخت و ساز جهان می‌یابد، به کنش دست یازد و اجازه دهد که دیگر کشورها یا از آن دنباله روی کرده و یا کنار بکشند.

گفتگو درباره خوبیهای یک سویه گرایی می‌تواند بی‌پایان باشد، و ممکن است حق با خرده گیرانی باشد که می‌گویند این خطرهایی را در بر دارد که جمهوری خواهان از پذیرفتن آن خودداری می‌ورزند. ولی از دیدگاه شماری از نمایندگان کنگره، چند سویه گرایی نیز اغلب می‌تواند برای کارآوری، باز دارنده باشد، و با تجربه فاجعه‌آمیز نیروی پشتیبانی سازمان ملل در بوسنی و واکنش اندک جامعه جهانی در ۱۹۹۷ در نقض مکرر توافق آتش پس از سوی عراق پس از پایان جنگ خلیج فارس، روبرو شود. تا زمانی که شمار مهمی از قانونگذاران، سازمانهای بین‌المللی را باز دارنده و نه یاری رسان به بهرمندیهای سیاست برونمرزی آمریکا به شمار می‌آورند، فشار یک سویه گرایان در کنگره در محدودسازی بین‌الملل گرایی همچنان پر توان خواهد ماند.

دردسر نوین جنگ

اگر چه خرده گیران در جایی که از بزرگ نمایی کنگره و بالاگیری انزواگرایی گله می‌کنند، نکته مهمی را نادیده می‌انگارند، ولی سرخوردگی ایشان ازکنگره درک شدنی می‌باشد. کنگره هم اکنون، حتی بیش از دورههای زمامداری ریگان و بوش تأکیدورز شده است. دلیل آن تا اندازه‌ای مربوط به گام‌های نادرست دولت کلینتون در زمینه سیاست برونمرزی میباشد. مرگ هیجده تکاور ارتش آمریکا در سومالی، سیاست بزدلانه آمریکا در برخورد با پاکسازی دودمانی و نژادی در بوسنی، و رویکرد کلینتون درباره وعده انتخاباتی برای فشار بر چین در راستای بهبود بخشی به پیشینه حقوق بشر، همگی مایه گستاخی خرده گیران شدند. پشتیبانان کلینتون می‌توانند روی هم رفته بگویند که وی این دشواریهای بسیار آشتفه و سردرگم را به ارث برده و این فراتر آن اندازه‌ای است که پیشینیان او داشته‌اند، چنین گفتمانهایی اندک اثری بر قانونگذارانی دارد که گرایش به پشتیبانی از پیروزی و اعتراض به شکست دارند.

اگر به خاطر انتخابات ۱۹۹۴ نبود، امکان نداشت که دولت کلینتون چنین بهای گزافی را برای گامهای نادرست خود بپردازد. تا زمانی که دمکراتها در کنگره اکثریت داشتند، مقامهای دولتی می‌دانستند که رهبران کنگره به ایشان کمک می‌کنند تا قانونهای مورد نیازشان را به تصویب رسانده و قانون‌هایی راکه با آن مخالف بودند از سر خود بازکنند. به هر روی همین که جمهوری خواهان کنترل مجلس نمایندگان و سنا را به دست گرفتند، کلینتون، به هر آنچه راکه پیشتر پرزیدنت ریگان و پرزیدنت بوش آموخته بودند، پی برد: زمانی که حزب مخالف کنگره را درکنترل داشته باشد، کارآوری سیاست برونمرزی بسیار دشوارتر است. هنگامی که کنترل فرمانروایی دچار دو دستگی شده باشد، هر رئیس جمهور [ی که بر سر کار باشد] دچار بدشگونی دو چندان خواهد شد. در چنین وضعی هر رئیس جمهور، نه تنها با مخالفت احتمالی افزونتری از سوی اکثریت کنگره درباره محتوای سیاست روبرو خواهد شد، بلکه دیگر نخواهد توانست به وفاداری حزبی برای ترغیب رهبری کنگره در کاهش چالشگری مقامهای والا با سیاستهایش اتکا کند.

اشتباههای دولت کلینتون به همان اندازهٔ بازگشت به دو دستگی فرمانروایی مهم می‌باشد. وی دریافت که کوشش کنگره در زمینه سیاست برونمرزی در دههٔ ۱۹۹۰ شدت یافته است؛ و این تنها بخشی از کل داستان می‌باشد. در سطحی ژرف‌تر، یک دگرگونی بنیادین در روابط میان شاخه اجرایی - قانون‌گذاری درباره سیاست برونمرزی می‌بینیم. با پایان جنگ سرد، پذیرینه‌ها و باورهایی که زمانی کوششگری کنگره را محدود می‌کردند، فرو ریختند. نتیجه این دگرگونی، همانا چیزی است که جرمی رزنر، یکی از مدیران والای شورای امنیت ملی در زمان پرزیدنت کلینتون، به درستی آن را «دردسر نوین جنگ» برای کنترل سیاست برونمرزی، نامیده است.[11] رفتن بیل کلینتون از کاخ سفید و یا بازگشت به فرمانروایی یک دستگی [یک حزب]، روابط شاخه اجرایی - قانون‌گذاری را به الگوی سنتی دوران جنگ سرد باز نخواهند گرداند.

دلیل درد سر نوین جنگ آن است که در چارچوب دیدگاه الکسیس دو توکویل که بیش از یکصد و پنجاه سال پیش پدید آمده، جای می‌گیرد. وی در آن زمان درباره توان شگفت آور کنگره در سیاست برونمرزی چنین گفته بود که این توان از انزوای کشور از تهدید برونمرزی، ریشه می‌گیرد. «اگر هستی اتحادیه [یعنی اتحاد ایالتها] پیوسته مورد تهدید قرار می‌گرفت، و اگر بهرمندیهای بزرگ کشور با بهرمندیهای دیگر کشورهای توانمند گره می‌خوردند، هر کس می‌توانست ببیند که ارزش شاخه اجرایی رو به فزونی گذاشته است، زیرا این همان چیزی است که انتظار آن می‌رود و نیز آنچه راکه باید به انجام رساند».[12] بالندگی برتری ریاست جمهوری در دو دهه پس از جنگ جهانی دوم، ثابت کرد که توکویل درست گفته است. از آنجایی که آمریکائیان در سالهای پایانی دهه ۱۹۴۰ پذیرای این شدند که کشورهای کمونیستی ستیزه جو، آمریکا و دیگر کشورهای جهان آزاد را تهدید می‌کنند، به گونه‌ای روز افزون به دو اندیشواره پایه‌ای گرایش یافتند: آمریکا نیاز به ایستادگی در برابر گسترش کمونیسم دارد، و برای دستیابی به این آرمان نیاز به رهبری توانمند ریاست جمهوری دارد. بیشتر قانون‌گذاران در این دو باور پایه‌ای سهیم بودند (و به پیشبرد آن یاری رساندند)؛ و نمایندگانی که موافق [این باور نبودند] خطر تنبیه را از سوی حوزه‌های انتخاباتی پذیرا می‌شدند. در نتیجه در دهه‌های ۱۹۵۰ و ۱۹۶۰ نمود رئیس

جمهور در سیاست برونمرزی رو به افزایش نهاد و در همین زمان نقش کنگره در این زمینه به کاهش فراوان گرایید.

آنچه را که توکویل به عنوان پویایی شالوده‌ای روابط شاخه اجرایی - قانونگذاری در زمینه سیاست برونمرزی گفته بود، بر عکس آن می‌تواند درست باشد. هنگامی که آمریکائیان بر این باور می‌شوند که تهدیدهای برونمرزی اندکی فراروی ایشان می‌باشد، بیشتر به این گرایش می‌یابند که موافق آرمانهای سیاست برونمرزی آمریکا نباشد و در نتیجه کمتر خواهان رهبری توانمند رئیس جمهور می‌شوند. و این پیامدهای ژرفی برای روابط شاخه اجرایی - قانونگذاری دارد. کنگره این نا توافق‌های محتوایی را بازتاب می‌دهد، و گفتمانهایی که خواستار پیروی نمایندگان از رهبری رئیس جمهور باشند کمتر خریدار پیدا می‌کنند، و نیز نمایندگان در می‌یابند که در چالش با کاخ سفید چیز اندکی را از دست می‌دهند (و شاید هم چیزی را به دست می‌آورند).

برداشت کاهش تهدید برونمرزی، دلیل این است که چرا آمریکا پس از دهه‌های ۱۹۷۰ و ۱۹۸۰، یعنی تقریباً پس از دو دهه کوتاه آمدگی کنگره بار دیگر سر بر آورد. روند فاجعه‌آمیز ویتنام بسیاری از آمریکائیان (و بسیاری از نمایندگان کنگره) را بر آن داشت که بگویند انقلابهای کمونیستی در جهان سوم، خطر مستقیمی را برای کانون بهرمندیهای امنیتی آمریکا پدید نمی‌آورند؛ به همان گونه که سیاست آرامش، کسان بسیاری را ترغیب کرد که بگویند برژنف رهبر شوروی خطر کمتری را در مقایسه با دوران استالین و خروشچف [برای آمریکا] پدید می‌آورد. هر دو رویداد مایه فوران کوششگری کنگره و پیچیدگی تلاشهای سیاست برونمرزی رئیسان جمهور از نیکسون تا ریگان شدند.

فرو پاشی شوروی و پایان جنگ سرد، شتاب افزونتری به این روند پایه‌ای دادند. اگر چه آمریکا هنوز هم با تهدیدهایی در زمینه امنیت ملی روبرو می‌باشد، ولی هیچیک همانند تهدید شوروی برای همگان و نمایندگان کنگره چشمگیر نبوده است. در نبود تهدیدی با همان اندازه احتمال بیشتری می‌رود که قانونگذاران درباره اینکه بهرمندیهای هستی ساز آمریکا چگونه و

چیستند با کاخ سفید ناموافق باشند، و کمتر احتمال می‌رود که رأی دهندگان آمریکایی خرده گیران دولت را تنبیه کنند. و پیامد آن، کوششگری بسیار افزونتر کنگره، و افزایش محدودیتهای ریاست جمهوری می‌شود.

البته هیچیک از اینها گویای آن نیست که آمریکا می‌خواهد به نیمه دوم سدهٔ نوزدهم باز گردد، یعنی زمانی که کنگره بر سیاست برونمرزی چیرگی یافته بود و آن دوره را «فرمانروایی کنگره» «برتری کنگره» و «فرمانروایی از سوی کنگره» نامیده‌اند. به هیچ روی پایان جنگ سرد، ریاست جمهوری را نامربوط نکرده است، یعنی همانند یک گالیور[1] سده بیست و یکم در سرزمین لیلیپوتین‌ها[2] به دام نیفتاده است. رئیسان جمهور افزون بر توانایی‌هایی که از قانون اساسی دریافت می‌کنند، همچنان از قانون گذاریهای بیش از چهار دهه جنگ سرد بهره‌مند هستند که اختیارهای افزونی به رئیس جمهور برای کارآوری در زمینه سیاست برونمرزی داده‌اند. احتمالاً تلاشهای کنگره برای باز پس‌گیری این قانونها با نافرجامی روبرو می‌شوند، حتی اگر خواست همانا [از میان بردن] وتوی ریاست جمهوری باشد. وحتی اگر تلاشها برای کاهش اختیارهای قانونی رئیس جمهور باشد، باز هم رئیسان جمهور همچنان از برتری‌هایی در زمینه «تصمیم‌گیری، کوششگری، راز داری، و ارتباطات، که مدتها پیش الکساندر هامیلتون از آنها به عنوان برخورداریهای بزرگ ریاست جمهوری یاد کرده است، بهره‌مند می‌باشند.[13]

رویارویی با آینده

افزایش پایدار در کوششگرایی کنگره به معنی آن است که رئیسان جمهور در آینده، چه دمکرات و چه جمهوری خواه، با چالشگریهای سخت‌تری از سوی کنگره در زمینه پیشنهادهای سیاست برونمرزی خود، روبرو خواهند شد. ما بایستی از این چشم انداز چه برداشت کنیم؟ اگر چه می‌توان کوششگرایی کنگره را به استهزا گرفت، ولی کوششگرایی کنگره این خوبی را دارد که گهگاه خرده گیران بر آن نگاهی می‌اندازند. به همین دلیل آموزن رهیافتین، دانشجویان را تشویق

---

1. Gulliver
2. Lilliputians

به بررسی این احتمال می‌کند که کوششگرایی کنگره بر یک موضوع، می‌تواند مایه ترغیب مقامهای دولت برای شانه تهی کردن از وظیفه‌های خود شود. همچنین قانونگذاران دیدگاههای متفاوتی بر گفتمانهای سیاسی بار می‌کنند؛ دیدگاههایی که می‌توانند سایش سیاسی سودمندی را در زمینه پینشهادهای دولت بارور کنند. (رویدادهایی مانند خلیج خوکها، ویتنام، و ایران - کانترا می‌بایستی این نگرش راکه شاخه اجرایی در زمینه سیاست برونمرزی انحصار خرد ورزی را دارد، رد می‌کنند). هنگامی که کنگره بیش از کاخ سفید شاهین وار باشد، کوششگرایی کنگره دست رئیس جمهور را در فراسوی دریاها نیرومندتر می‌کند. و گفتمانهای کنگره مایهٔ مشروعیت سیاست برونمرزی در دیدگان همگان می‌شوند. این خوبی دوم را نبایستی کم بها به شمار آورد؛ کامیابی آمریکا در برونمرز، سرانجام بستگی به خواست آمریکائیان برای پذیرش فداکاری لازم دارد.

با این همه، اگر کوششگرایی کنگره به خودی خود زیان آور نباشد، همیشه هم پذیرفتنی و یا سودمند به شمار نمی‌آید. دست کم، این [کوششگرایی] از پیشتر روند تصمیم‌گیری را کمرشکن و حتی افزونتر نیز کرده و می‌کند. [در این راستا] نیاز به رایزنی باکسان بیشتری بوده و نیاز به گذشتن از نکته‌هایی است که احتمالاً با وتو روبرو می‌شوند. این گونه ناکارآیی به خودی خود خطرناک نمی‌باشد - سرعت در سیاست برونمرزی می‌تواند هم خوب باشد و هم بد؛ به همان گونه که درباره خلیج تونکن دیده شد - ولی می‌تواند وضع مقامها را در شاخه اجرایی با وخامت روبرو کرده و روابط با متحدان آمریکا را دچار محدودیت کند. کوششگرایی کنگره در بدترین وضع می‌تواند سیاست برونمرزی آمریکا را دچار ناهمبستگی کند، زیرا قانونگذاران بر موضوعهایی فشار می‌آورند که به درستی درک نکرده‌اند، و در این راستا بر احساسهای پایگاههای کشوری و نه بهرمندیهای راستین آنها تکیه کرده، یا خواستار نقشی در ساماندهی سیاست برونمرزی می‌شوند که فراتر از محتوای نهادین می‌باشد.

موضوع پیش گفته گویای آن است که سیاست برونمرزی آمریکا زمانی بهترین خدمت را دریافت می‌کند که تنش و کشمکش در سطحی میانه در روابط شاخه اجرایی - قانونگذاری

باشد. یا به سختی نسبتاً متفاوت، روند سیاست برونمرزی آمریکا در صورتی بهترین اندیشوری و راهکار را به دست می‌آورد که یک همسازی برخورد و کشمکش میانه ولی متفاوت هر کدام از دو شاخه فرمانروایی مکمل یکدیگر شوند، تا روی هم رفته کیفیت تصمیم‌گیری را بهبود بخشند. بر عکس، زمانی که هر یک از شاخه‌های فرمانروایی کوشش کنند که بر روند [سیاستگذاری برونمرزی] چیره شوند، ناتواناییهای آن نمودار خواهند شد. از این روی، مسئله مهم در سالهای پیش رو، این نیست که آیا رئیس جمهور برای رویارویی با چالشهای سیاست برونمرزی در سده بیست و یکم، بهتر سامان یافته یا کنگره؛ بلکه پرسش آن است که چگونه می‌توان شاخه اجرایی - قانونگذاری را در چارچوبهایی کنترل‌پذیر و سازنده نگهداشت.

یک راه ممکن آن است که یک همرأیی نوین را برای جانشینی مهار به عنوان شالودهٔ سیاست برونمرزی آمریکا، پدید آورد. امکان دارد که کشمکش میان کنگره و رئیس جمهور را به درستی محدود ساخت، البته اگر بتوان یک درک مشترک از نقش آمریکا در جهان پدید آورد. پرزیدنت کلینتون در نخستین دوره زمامداری خود کوشید که چنین روگاهی را پدید آورده و به یک همرأیی درباره آموزهٔ گسترش مردم سالاری دست یابد. به هر روی، در بهترین وضع این آموزه نو، پاسخی تیره را بارور کرد، و کلینتون به آن چیزی پی برد که روانشناسان اجتماعی از مدتها پیش به آن پی برده بودند: امید بسیار کمتر از ترس در پیشرفت همبستگی گروه اثر دارد. به هر روی شایسته است گفته شود که هر اندازه که امکان بهرمندی آمریکا از گسترش مردم سالاری در میان کشورهای دیگر باشد، چشم انداز این گونه بهرمندی نمی‌تواند آن همبستگی و همرأیی را که خطر تهدید شوروی طی جنگ سرد نمودار کرده بود، پدید آورد. در نتیجه، پرزیدنت کلینتون و رایزنان وی در دوره دوم زمامداری بیشتر تأکیدهای خود را بر اندیشهٔ گسترش مردم سالاری رها کردند.

اگر هیچ گونه همرأیی تازه‌ای در سیاست برونمرزی برای خنثی کردن رهبری نیرومند و سازنده‌گرای ریاست جمهوری در یکایک سیاستها به میان نیاید، مایه فروکشی کشمکش میان شاخه اجرایی - قانونگذاری خواهد شد. در دوران جنگ سرد، همرأیی در زمینه مهار تهدید

شوروی اغلب (البته نه همیشه) رئیسان جمهور را از نیاز به آموزش کنگره و همگان در زمینه ویژگیهای گزینه‌های سیاست برونمرزی رها می‌کرد. بارها، رئیس جمهور چیزی بیش از این نیاز نداشت که یک برنامه را «هستی ساز» برای امنیت آمریکا به شمار آورد. نتیجه آن همآوایی در اندازه‌ای معین بود؛ و نه مانند سیاست درونمرزی، یعنی زمینه‌ای که مهارتهای رهبری ریاست جمهوری پیوسته در چارچوب آزمایش گذاشته می‌شوند؛ و در نتیجه رئیسان جمهور به راهبری سیاست برونمرزی خو گرفته بودند.

چنین چیزی پس از جنگ سرد امکان‌پذیر نیست. با نبود همرأیی در سیاست برونمرزی در راستای پدید آوری یک شبکه ایمنی، رئیسان جمهور پیوسته نیاز به آن دارند که به تعریف، توضیح [سیاست خود] و تشویق کنگره و همگان بپردازند که سیاستهایشان چگونه به بهرمندیهای آمریکا خدمت می‌کند. رئیسان جمهوری که در این زمینه باناکامی روبرو شوند، خود را گرفتار پیامدهای ناخواستهٔ رویدادها می‌کنند. این یک دشواری ویژه برای پرزیدنت کلینتون در نخستین دوره زمامداری وی بود. دولت [وی] در سومالی و بوسنی و شماری دیگر از مسئله‌های سیاست برونمرزی در زمینه دریافت پشتیبانی کنگره و همگان، پیش از بالا گرفتن دردسر، ناکام ماند. در نتیجه، زمانی که رویدادها علیه دولت به‌کار افتادند، به همان‌گونه که درباره مرگ هیجده تکاور ارتش آمریکا در سومالی دیده شد، کنگره و همگان به سرعت به کاخ سفید پشت کردند.

دولت کلینتون همین اشتباه را در سال ۱۹۹۷ تکرار کرد، و این زمانی بود که در تشویق کنگره برای گرفتن اختیار گفتگوی «روگاه شتابین» برای توافق‌های بازرگانی بین‌المللی ناکام ماند. (در صورت تصویب اختیار روگاه شتابین، کنگره موافقت می‌کرد که هر گونه موافقت نامه بازرگانی را که رئیس جمهور درباره آن گفتگو کرده باشد، بدون اصلاحیه، تأیید یا رد کند. این رویه گفتگوهای بازرگانی را ساده می‌کند، زیرا دیگر کشورها، نگران آن نخواهند شد که کنگره بخشهایی از هر موافقت نامه‌ای را باز نویسی کند). دولت [کلینتون] برغم هشدار آشکار درباره «روگاه شتابین» در کنگره با دشواری روبرو شد، و دیر به جلب پشتیبانی از این قانون پرداخت.

همین که رأی‌گیری نزدیک شد، دولت دریافت که در مجلس نمایندگان از رأی لازم برخوردار نیست. پرزیدنت کلینتون برای کمک به تشویق نمایندگان مخالف [طرح]، مخاطره پذیری از راه این گفتار که طرح روگاه شتابین به دلیل اینکه «امنیت اقتصادی ما، بیش از هر زمان دیگری، شالودهٔ امنیت ملی ما نیز می‌باشد»[۱۴]، افزایش داد. به هر روی تصمیم به اینکه یک موضوع بازرگانی، امنیت ملی را نیز در بردارد – که در دوران جنگ سرد راهبردی راستین به شمار آمده و به کار گرفته می‌شد – توانست اندیشهٔ چند تن را دگرگون کند. ولی سرانجام کلینتون دریافت که با شکست روبرو می‌شود، و از رهبران کنگره درخواست کرد که طرح را از دستور خارج کنند، و این نشانه آن بود که برای نخستین بار طی چند دهه، یک رئیس جمهور در تشویق کنگره برای پشتیبانی از یک پیشگامی بازرگانی مهم با ناکامی روبرو می‌شد. یکی از مقامهای والای کاخ سفید این موضوع را چنین خلاصه کرد که چرا دولت در روگاه شتابین ناکام ماند: «ما حساب کرده بودیم که همیشه [در گذشته] چنین چیزهایی را سرانجام به کامیابی رسانده بودیم، و این بار هم آن را به فرجام خواهیم رسانید.»[۱۵] ولی گذشته همیشه بر پرده نمایش پایا نمی‌ماند.

افزون بر این، رئیسان جمهور در بهره‌گیری از مهارتهای رهبری در راستای آموزش و پدید آوری ائتلاف میان قانونگذاران و همگان در سطحی گسترده‌تر، نگران آن هستند که مدیریت روابط با کنگره نیاز به دست یازی به رایزنی‌هایی ریشه دار با آن و از راه همآوایی هر دو حزب دارد. خواه ناخواه، آن روزهایی که رئیسان جمهور می‌توانستند با اطلاع دهی و نه رایزنی با کنگره کار خود را به انجام رسانند، سپری شده‌اند. در نتیجه، به سود رئیس جمهور می‌باشد که پیش از موعد و پیش از آنکه تناقض پدید آید با نمایندگان کنگره به رایزنی درباره روند سیاسی بپردازد. البته کنگره می‌تواند به روند رایزنی یاری رسانده و نیز تعیین کند که با چه نمایندگانی بایستی مشورت شود. ولی به هر روی مسئولیت کامیابی در رایزنی‌های شاخه اجرایی – قانونگذاری و روبه راه کردن آن سرانجام به عهده کاخ سفید است، زیرا رایزنی‌ها تنها زمانی می‌توانند ثمر بخش باشند که یک رئیس جمهور خواهان دریافت اندرز باشد.

دولت کلینتون در سر آغاز دوره دوم زمامداری، این رویه را به سود خود دگرگون کرده و

اهمیت رایزنی با کنگره را پذیرا شد. گهگاه سخنان ستیزآمیز مقامهای دولت که در سالهای ۱۹۹۵ و ۱۹۹۶ در زمینه پیشنهاد کنگره به کار گرفته می‌شدند، جای خود را به گفته‌های سازشگرانه‌تر (دست کم در آشکار) دادند. در آغاز ۱۹۹۷ پرزیدنت کلینتون پذیرای کنار آمدن در سیاست برونمرزی با رهبران کنگره شده و رایزن امنیت ملی وی، ساموئل برگر[1] گهگاه با رئیس مجلس نمایندگان نیوت گینگریچ[2] و ترنت لت[3] رهبر اکثریت در سنا به گفتگو می‌پرداخت. مادلین آلبرایت که به تازگی وزیر خارجه شده بود نیز کوششهایی را در راستای پدید آوری پلهایی میان دولت و رهبران جمهوری خواه، به ویژه سناتور جسی هلمز (جمهوری خواه از ایالت کارولینای شمالی) یعنی رئیس کمیته روابط برونمرزی سنا پدید آورد. افزون بر این رایزنی‌ها از سوی مقامهای والا، رایزنی‌های گسترده‌ای نیز (که برخی از آنها برابر با قانون به انجام می‌رسیدند) در سطح کارکنان به راه انداخته شدند. برای نمونه، کارکنان دولت و کنگره به مدت بیش از سه ماه در بهار ۱۹۹۷ با همدیگر دیدار کردند تا طرحی را برای باز پرداخت بدهیهای آمریکا به سازمان ملل و دیگر سازمانهای بین‌المللی فراهم آورند.

البته رایزنی‌های همآوایی دو حزبی درمانگر همه چیز نمی‌باشند. زیرا نمی‌توانند از گفتمانهای کنگره درباره موضوعهایی که نمایندگان کنگره را در اساس از همدیگر جدا می‌کند، کار ساز باشند. سرنوشت نخستین پیشنهاد دولت کلینتون برای کمک به رویارویی مکزیک با بحران مالی در ۱۹۹۵ نمایانگر این موضوع می‌باشد. دولت کلینتون تأیید برای طرح خود را از سوی شماری از برجستگان گفتارمند جمهوری خواه، از جمله باب دُل، نیوت گینگریچ، جرالد فورد، جورج بوش، و هنری کیسینجر به دست آورد. با این همه بلند پایگان جمهوری خواه علیه این پیشنهاد شوریدند، و دولت را وادار کردند که آن را پس گرفته و یک طرح میانه روانه‌تری راکه نیاز به تأیید کنگره نداشته باشد، به کار آورد. این شورش بلند پایگان نمایان‌ترین بود زیرا در سراسر سال ۱۹۹۵ جمهوری خواهان مجلس نمایندگان یک همبستگی حزبی نسبتاً بی‌مانند را به

---

1. Samuel Berger
2. Newt Gingrich
3. Trent Lott

نمایش گذاشته بودند. از این روی، همانگونه که این رویداد نشان داد، رئیسان جمهور می‌باید آمادگی سرخوردگیهای گزیرناپذیر راکه به هنگام شکست گفتگو با رهبران کنگره برای آرام سازی خرده‌گیری کنگره پدید می‌آیند، داشته باشند. (پاسخ ستیزآمیز کنگره به طرح پیشنهادی کمک به مکزیک، همانند خودداری از دادن اختیار روگاه شتابین در سال ۱۹۹۷، نیز گویای آن است که پایان دو دستگی در فرمانروایی، همهٔ اختلافهای میان کنگره و کاخ سفید را از میان نمی‌برد. همانا ممکن است در برخی زمینه‌ها مایهٔ تشدید آن نیز بشود).

آیا اینکه کنگره و کاخ سفید خواهند آموخت که تنشهای میان خود را در محدودهٔ شکیبایی نگهدارند، همچنان پرسشی باز خواهد بود. دست کم، رئیسان جمهور پس از جنگ سرد در خواهند یافت که مهارتهای رهبریشان در سیاست برونمرزی در سالهای فراروی به سختی به آزمایش گذاشته خواهند شد. در جایی که رئیسان جمهور دوران جنگ سرد اغلب می‌توانستند کنگره را وادار به همآوایی در زمینه موضوعهای مهم، با اتکاء به اینکه برنامه‌هایشان برای رویارویی با کمونیسم لازم می‌باشد، کنند؛ رئیسان جمهور پس از جنگ سرد از چنین مایه‌ای برخوردار نیستند. بلکه همانند موردهای سیاست درونمرزی، بایستی تلاش کنند که ائتلافهایی را از خواستگاههای متفاوت و اغلب ناسازگار در کنگره پدید آورند. و گاهی هم این خواستگاهها تمایل به کنار آمدن ندارند.

زیرنویسها

1. Quoted in Steven Greenhouse, "Christopher Urging Clinton to Veto a Bill to Cut Foreign Aid," ***New York Times***, 23 May 1995.

2. Quoted in "This Legislation Is the Wrong Way," ***Congressional Quarterly Weekly Report***, 27 May 1995, p. 1514.

3. Anthony Lewis, "Capitol Power Grab," ***New York Times***, 26 May 1995.

4. Ibid.

5. Richard E. Neustadt, ***Presidential Power and the Modern Presidents: The Politics of Leadership from Roosevelt to Reagan*** (New York: Free Press, 1990), 29.

6. Quoted in "This Legislation Is the Wrong Way," 1514.

7. Quoted in Thomas W. Lippman and Dan Morgan, "Christopher Attacks GOP Foreign Aid Cuts," ***Washington Post***, 13 September 1995.

8. Quoted in Pat Towell, "House Votes to Sharply Rein In U.S. Peacekeeping Expenses," ***Congressional Quarterly Weekly Report***, 18 February 1995, p. 535.

9. Quoted in Lee Michael Katx, "New Leader Says U.N. Not Working the Way It Should," ***USA Today***, 17 July 1997.

10. Bob Dole, "Shaping America's Global Future," ***Foreign Policy*** 98 (Spring 1995): 36.

11. Jeremy D. Rosner, ***The New Tug of War: Congress, the Executive Branch, and National Security*** (Washington, D.C.: Carnegie Endowment for International Peace, 1995).

12. Alexis de Tocqueville, ***Democracy in America*** (New York: Anchor Books, 1969), p. 126.

13. Alexander Hamilton, "Federalist No. 70," in Alexander Hamilton, James Madison, and John Jay, ***The Federalist Papers,*** ed. Garry Wills (New York: Bantam Books, 1982), p. 356.

14. Quoted in John M. Broder, "House Postpones Trade-Issue Vote," New ***York Times,*** 8 November 1997.

15. Quoted in John M. Broder, "Party, Spurned, Repays Clinton With Rebellion," ***New York Times,*** 11 November 1997.



جهانیگری و دیپلماسی: نگرشی از ژرفنای مه آلود

نوشته: استروب تالبوت

در پگاه روز دوشنبه چهارم اکتبر ۱۹۹۳ بود که یک درد سر نوگونه در مسکو براه افتاد. ساختمان سپید، یعنی ساختمان بزرگ پارلمان را در کرانه رودخانه مسکو، جایی که نمایندگان شورای عالی شوروی، که برخی از ایشان کاملاً مسلح بودند، و با نادیده انگاری دستور پرزیدنت بوریس یلتسین درباره انحلال دستگاه قانونگذاری و برگزاری انتخاباتی نو، به بست نشسته بودند، تانکها به محاصره در آورده بودند. درست چند ساعت پیش از آن، به اصرار شورشیان درون ساختمان سپید، گروههای مسلح به دفتر شهردار مسکو و فرستنده اصلی تلویزیون شهر یورش برده بودند.

من سراسر شب را روی مبل در دفتر خودم در اشکوب هفتم وزارت خارجه [آمریکا، در واشنگتن] دراز کشیده بودم. در ساعت ۳ بامداد، من با گذر از راهرو به مرکز کارآوری وزارتخانه، یعنی جایگاه ارتباط و مخابراتی، رفتم. در آنجا مایک نیروی پیگیری پیوسته را برای دیدبانی و بررسی بحران که داشت به اوج می‌رسید، پدید آوردیم. من با بهره گیر از یکی از بانکهای تلفنی در مرکز مذکور به گئورگی ممدوف[۱] معاون وزیر خارجه تلفن کردم. وی در آن هنگام در دفتر کار خود در آسمان خراش سبک استالین - گوتیک وزارتخانه [روسیه در مسکو] در میدان

1. Georgi Mamedov

اسمولنسک[1]، یعنی کمتر از یک میل از پارلمان محاصره شده، نشسته بود. ما از آغاز این پیکار یعنی از ۲۴ ساعت پیشتر، گهگاه با یکدیگر در تماس بودیم.

ناگهان در میانهٔ گفتگو، هر دوی ما ساکت شدیم. پس از چند لحظه، ممدوف پرسید: «آیا تو هم آنچه را که من بر پرده تلویزیون می‌بینم، می‌بینی؟» همانا من هم [رویداد را بر پرده تلویزیون] می‌دیدم. ما هر دو دستگاههای گیرنده تلویزیونی خودمان را بر کانال سی ان ان آورده بودیم، که پخش زنده را نشان می‌داد و در این زمان تکاوران و نیروبرهای زرهی به موضع‌گیری برای یورش به ساختمان سپید پرداخته بودند. در نیم ساعت پس از آن، ممدوف و من با تماشای صحنه پیکار روی صندلی خشک شده بودیم، و به هنگامی که این نبرد به پایان ناخوشایند و خونین خود نزدیک می‌شد، گهگاه گفته‌هایی را رد و بدل می‌کردیم. به دنبال یک یورش تدریجی که به کسانی که درون ساختمان سپید بودند، فرصتی دادند تا تسلیم شوند، نیروهای دولتی ساختمان را باز پس گرفته و رهبران مخالف را دستگیر کردند.

آمریکا و روسیه راهی دراز را از پرتگاه خطرناک بر سر برلین و کوبا در دوران جنگ سرد پیموده بودند. در این زمان، موضوع بحران جنبه ستیز قدرت درون خود کشور روسیه بود، یک پیکار میان رهبر برگزیده را از راه مردم سالاری با یک دستگاه قانونگذاری واپسگرا. افزون بر این به جای برگزاری نهان آن در پشت دیوارهای کرملین، پیکار مذکور زنده پخش می‌شد و دهها میلیون تن در سراسر جهان آنرا می‌دیدند.

این آوازهٔ «اثر سی ان ان» در والاترین نمادگری آن بود. به همان گونه که شبکه [سی ان ان] برای ممدوف و من این امکان را پدید آورد که این رویداد را در زمان انجام آن تماشا کنیم، ما با خط تلفن باز پیامدهای آن را به بحث گذاشتیم؛ و به این سان انقلاب ارتباطاتی سهمی در دگرگونی کشور وی و جهان ما داشت.

1. Smolensk Square

از برتون وود تا دنور

در دهه ۱۹۸۰ خود کامگان خود-منزوی ساز از شیلی تا به شوروی در برابر آرمانهای مردم سالاری و بازار آزاد، که در نتیجه گسترش رادیو، تلویزیون، دستگاههای نمابر، و پست الکترونی جان گرفته بودند، سر فرود آوردند. از آن زمان، افزون بر فروریزی دیوار برلین و از میان رفتن پرده آهنین، نیروهای توانمند فن آورانهٔ دوران اطلاعات کمک کردند تا زندگی اقتصادی، سیاسی، و فرهنگی ملتها را به همدیگر پیوند داده، و مرزها را برای آمد و شد مردمان، فراوردهها، و اندیشوری‌ها، آسان - گذرتر کنند. هنگامی که پرزیدنت بیل کلینتون در ماه ژوئیه [۱۹۹۷] از بخارست دیدن کرد، میزبان وی، امیل کنستانتینسکو[۱]، یک کوششگر مردم سالاری خواه و اصلاحگر که هفت ماه پیشتر به ریاست جمهوری انتخاب شده بود، او را به اتاق کتابخوانی خود برد و با افتخار به وی رایانهٔ روی میز خود را که می‌توانست با آن به فراسوی سرزمینها دسترسی یابد، نشان داد.

جهانیگری برای میلیونها تن به معنی آزادی و برخورداری بیشتر می‌باشد. ولی برای میلیونها تن دیگر همین روند مایهٔ نابرخورداری اقتصادی و گسست اجتماعی شده است. کارگران اعتصابی در کره جنوبی و آرژانتین به مخالفت با دگرگونیهایی برخاستند که رهبران کشورهایشان تأکید می‌ورزیدند که برای دستیابی به نیازهای اقتصاد جهانی لازم هستند. پیروزی نامنتظرهٔ حزب سوسیالیست در انتخابات پارلمانی فرانسه [۱۹۹۷] ریشه گرفته از نگرانیهای رأی دهندگان از جهانیگری بود. در آمریکا شخصیتهای سیاسی همچون راس پرت[۲] و پت بوکانن[۳] دچار همین نگرانیها شده‌اند.

همه کسانی که به تلویزیون دسترسی دارند، خود را در نتیجه آن مرفه‌تر به شمار نمی‌آورند - همانا، اغلب خلاف این پندار را دارند. بشقابهای ماهواره‌ای حتی در زاغه نشینی‌های کلانشهرها هم دیده می‌شوند، و پیامهایی را [این گیرنده‌ها] از هالیوود و خیابان

---

1. Emil Constantinescu
2. Ross Perot
3. Pat Buchanan

مدیسون دریافت می‌دارند، که می‌توانند مایهٔ نفرت و خشم نیز بشوند: انقلاب ارتباطاتی می‌تواند مایهٔ پیدایی انقلابهایی از گونه‌هایی متفاوت شود.

خود جهانیگری می‌تواند نه خوب باشد و نه بد. دولتها نمی‌توانند اثرهای آن را بر شهروندان خود از میان ببرند، مگر آنکه شهروندان خود را از فرصتها و سودمندیهای آن جدا نگهدارند. ولی می‌توانند آن را به گونه‌ای شکل دهند که در راستای بهرمندی ملی و بین‌المللی آنها به کار افتد.

در جایی که این وظیفه موضوعی مهم و روز افزون و آشکار در دیپلماسی آمریکا پس از جنگ سرد در آمده است، چندان هم تازگی ندارد. در قلمرو اقتصادی، این موضوع دست کم به پیامد بی‌درنگ جنگ جهانی دوم و پدید آوری بانک جهانی[1] و صندوق بین‌المللی پول[2] در برتون‌وودز باز می‌گردد. سه دهه پس از آن، یعنی در ۱۹۷۵، رهبران فرانسه، ایتالیا، ژاپن، بریتانیا، آمریکا و آلمان باختری با همدیگر گامی به جلو برداشتند. نامبردگان در یک شهر کوچک کشاورزی و زیبای فرانسه به نام رامبویه[3] دیدار کرده و درباره چگونگی گسترش بازرگانی، هماهنگی سیاستهای پولی، و کاهش آسیب پذیری خود در برابر افزایش بهای نفت به گفتگو نشستند. یکسال پس از آن، این سران همراه با نخست وزیر کانادا در لندن دیدار کردند، و این دیدارهای سالانه راگروه هفت کشور مهم صنعتی مردم سالار نامیدند.

هنگامی که جانشینان این رهبران برای بیست و دومین نشست [در سال ۱۹۹۷] به دنور رفتند، بوریس یلتسین نیز به ایشان پیوست - و این نخستین باری بود که رئیس جمهور فدراسیون روسیه در کنفرانس سران از آغاز به پایان شرکت کرد. دستور کار کنفرانس سران نیز مانند شمار شرکت کنندگان از زمان رامبویه تا به دنور افزایش یافت. تهدیدهای فرا ملیتی مانند دگرگونی آب و هوایی، گسترش بیماری‌های چرک زا، و تبهکاریهای سازمان یافته بین‌المللی به همان اندازه چشم اندازهای اقتصادی هموابستگی جلب توجه کردند. الگوهای مصرف انرژی،

1. The World Bank
2. The International Monetary Fund
3. Rambouillet

درصد مایه کوبی کودکان، و برنامه‌های دارو درمانی - که زمانی گمان می‌رفت، روی هم رفته موضوعهایی درونمرزی به شمار می‌آیند - در سرگفتمانهای نگرانی بین‌المللی جای گرفتند، که نیاز به کار هماهنگ دارند.

در جایی که از دیرباز دیگر کشورها نگرشی نزدیک به سیاستهای پولی و مالی دولت آمریکا داشته‌اند، ولی هم اکنون بسیاری از کارسازیهای درونمرزی آمریکا در بسیاری از زمینه‌هایی دیگر، به گونه‌ای فزاینده کاربرد بین‌المللی یافته‌اند. یگانگی اروپا [اتحادیه اروپا] در آغاز به ادغام دو شرکت بزرگ [هواپیما سازی] آمریکا، بوئینگ[1] و مک دانل داگلس[2] اعتراض کرد، و می‌گفت که این ادغام رقابت در بازار جهانی هواپیما را دچار کاهندگی می‌کند. مقامهای والای مکزیک آشکارا گفتند که قانون نوین مهاجرت آمریکا، که [در سال ۱۹۹۷] به اجرا گذاشته شد، حقوق شهروندان مکزیک را که در آمریکا زندگی می‌کنند، نقض می‌کند. سازمانهای سامانگر در سراسر جهان، اغلب رویه کاری خود را از مدیریت خوراک و داروی آمریکا[3] گرفته و در تأیید یا ممنوعیت خوراکیها و داروها که بر هزاران شرکت و میلیونها مصرف کننده اثر گذار می‌باشند، به کار می‌گیرند.

در همین راستا، سیاستهای درونمرزی دیگر کشورها اثر روز افزونی بر آمریکا دارند. اندازه‌ای را که مکزیک در اجرای مقررات پیرامون زیست پیمان بازرگانی آزاد آمریکای شمالی (نفتا) به کار می‌گیرد، بر کیفیت هوا و آب [ایالتهای آمریکایی] اریزونا، کالیفرنیا، نیومکزیکو، و تکزاس اثر می‌گذارد. دامنه‌ای را که چین آمادگی دارد از حق مالکیت معنوی و نوآوری پشتیبانی کند، مایه فراهم آوری یا از میان رفتن فرصتهای کاری برای کارگران آمریکایی می‌شود. توان و خواست [کشور] کلمبیا برای درهم شکستن تولید مواد مخدر بر تراز نیروها در جنگ علیه قاچاق مواد مخدر در آمریکا اثر گذار می‌باشد. و بر عکس، تنها اگر آمریکا بتواند درخواست درونمرزی خود را [برای مواد مخدر] کاهش دهد، کلمبیا و دیگر کشورهایی که در چرخهٔ عرضه بین‌المللی

1. Boeing
2. McDonnell Douglas
3. U.S. Food and Drug Administration

مواد مخدر هستند، خواهند توانست در تلاش خود برای کاهش تولید این مواد کامیاب شوند.

ناگزیری برای دگرگونی

هموابستگی جهان تقریباً بر روگاه همهٔ اندیشه‌های دولتها درباره روابط بین‌الملل و دیپلماسی کاربردی اثر می‌گذارد. هر چه بیشتر [دولتها] درگیر آن شوند و از روند آن اثر یابند، بایستی دگرگونی بیشتری را پذیرا شوند. از این روی، برای آمریکا ناگزیری به دگرگونی، به ویژه از توان بالایی برخوردار است، و همانا این بیشتر در [وزارت خارجه] احساس می‌شود.

وزارت خارجه یک نهاد غرور آفرین است، و این برآمده از والایی درستکارانه آن می‌باشد. ولی اثرپذیری یک نهاد از اصلاح، تناسبی وارونه با ارجمندی آن دارد، و وزارت خارجه نیز در این زمینه استثناء نمی‌باشد. [وزارت خارجه] دوروبر واشنگتن در جایی به نام فاگی باتوم[1] [ژرفنای مه آلود] واقع شده است. این نام گاهی دلپذیر می‌نماید و گاه نامواره‌ای کنایه‌آمیز برای خود این وزارتخانه می‌شود که کاربردهایی رک و راست و برای سامانهٔ اندیشه سیزده هزار نفری که در آنجا و ۲۴۹ نمایندگی برونمرزی آن کار می‌کنند، دارد.

حتی وزارت خارجه تلاش می‌کند تا بر سستی پدید آمده در هر سازمان بزرگ با پیشینه‌ای دراز مدت، چیره شود، و همچنین بایستی کار بیشتر – و بهتری – را با دریافت پول کمتر از کشوری [یعنی آمریکا] که به آن خدمت می‌کند، ارائه دهد. از سال ۱۹۸۵، با حسابگری توان خرید دلار، بودجه کارهای بین‌المللی آمریکا پنجاه درصد کاهش یافته است. همچنین از دیدگاه نسبی هم دچار کاهش شده است. در سال ۱۹۸۴ هزینه‌های کارهای برونمرزی به ۲/۵ درصد کل بودجه می‌رسید؛ هم اکنون [سال ۱۹۹۷] به حدود یک درصد می‌رسد. [از سال ۱۹۹۳] ما ناگزیر بوده‌ایم که ۳۲ سفارتخانه و کنسولگری را در سراسر جهان ببندیم. اگر چه بودجه توافق شده میان کاخ سفید و کنگره برای سال ۱۹۹۸ تا اندازه [بازیابی شده] ولی با این

1. Foggy Bottom

[گواینکه این نام جایی می‌باشد و نیاز به ترجمه آن نیست، ولی من بهتر دانسته‌ام که آن را به پارسی شیوا ترجمه

کاهشهای آسیب رسان، ماکار خودمان را با محدودیتهایی سخت تا آینده پیش‌بینی‌پذیر به پیش می‌رانیم. تنها با بهره‌گیری درست از منابع خود و هزینه کردن هوشمندانه آنها، وزارت خارجه می‌تواند با چالشهای فرا روی دیپلماسی آمریکا، یعنی جهانیگری و هموابستگی کنار بیاید.

بسوی روند جهانی

رهیافت دو سویه دولت - به - دولت که به‌گونه‌ای سنتی مایهٔ دیپلماسی آمریکا بوده است، اغلب ناکافی برای رویارویی با تهدیدهایی مانند بیماَوری [تروریسم]، قاچاق مواد مخدر، و کاهش توان پیرامون زیست می‌باشد؛ چون اینها تقریباً از چشم اندازی منطقه‌ای - و حتی اغلب جهانی - برخوردار هستند. این چالشهای نو، تنها از راه تلاشهای دراز مدت و هماهنگ بین‌المللی می‌توانند دستیافتی داشته باشند.

در آغاز کار دولت کلینتون، برای پاسخگویی به این واقعیتهای رو به دگرگونی، وی مقام دستیار وزیر خارجه برای کارسازیهای جهانی را پدید آورد، که مسئولیت چند دفتر وزارت خارجه را که در زمینه‌های «کارکردین» تودرتو کار می‌کردند، به عهده بگیرد: مانند پشتیبانی از پیرامون زیست، بالندگی مردم سالاری و حقوق بشر، مدیریت مسئله جمعیت و مهاجرت، و اجرای قانون. اثر این کار همانا بالا بردن ارزش این آرمانها در روند سیاستگذاری و در دیپلماسی بوده است.

در آغاز دومین دوره زمامداری کلینتون، معاون رئیس جمهور ال گُر[1] طرحی گسترده‌تر را برای اصلاح و استواری سازمانهای مسئول کارهای برونمرزی کشور اعلام داشت که تا اندازه‌ای نیز پاسخگویی به جهانیگری بود. با ادغام سازمان کنترل جنگ‌افزار و خلع سلاح[2] و نیز سازمان اطلاعات آمریکا[3] در وزارت امور خارجه، و زمینه سازی برای همبستگی نسبی وزارت خارجه و سازمان آمریکایی برای توسعهٔ بین‌المللی[4]، ما بهتر خواهیم توانست کانون

1. Al Gore
2. Arms Control and Disarmament Agency
3. U.S. Informatoin Agency
4. U.S. Agency for International Development (USAID)

آماجهای این سازمانها را در ساختار سیاست برونمرزی آمریکا جای دهیم.

توان، دامنه و پیچیدگی موضوعهای فرا ملیتی و ساماندهیهای همکارانه که ما برای پاسخگویی به آنها کار می‌کنیم نیز نیاز به باز اندیشی ما در زمینه استخدام و آموزش نیروهای انسانی این وزارتخانه دارد. ما تلاش خود را در راه استخدام کسانی که از پیشتر تجربه در زمینه‌هایی مانند کارهای مالی، کارگری، دانشهای پیرامون زیست و اجرای قانون دارند، به کار گرفته‌ایم. ما در این زمینه دیدگاه خود را گسترش داده و اینها را در چارچوبهٔ کار آموزی سطح ورودی کارکنان [تازه استخدام] جای داده‌ایم. انستیتو خدمات برونمرزی[1]، یعنی مرکز آموزش‌دهی زبانها، ناحیه‌شناسی، و مهارتهای فنی، مایه پدید آوری رشته بررسیهای گوناگون شده است که موضوعهایی مانند قاچاق مواد مخدر و موج‌های پناهجویی، و نیز کلاسهایی در موضوعهایی مانند گسترش بازار جهانی برای فن آوریهای آمریکایی درباره پیرامون زیست را در بردارد.

در همین زمان، دیپلماتهای ما در برونمرز، در جایی که هنوز هم به روابط آمریکا با هر یک از دولتهای میزبان اهمیت می‌دهند، به دنبال شکوفا سازی روابط منطقه‌ای و فراملیتی، با گستردگی افزونتر از گذشته، نیز هستند. سفارتخانه‌های ما در لیما[2] و کیتو[3] همراه با دولتهای آرژانتین، برزیل، و شیلی بر آن شدند که کشمکش مرزهای میان اکوادور و پرو را حل کنند. سفارت ما در پرتوریا[4] تلاش بسیاری را با همکاری دولت آفریقای جنوبی درباره آشتی میان آنگولا و کنگو به کار برد. و جدا از دیگر اختلافهای ما با پکن هر چه که باشند، ما با همکاری چینی‌ها همراه با ژاپنی‌ها و کره جنوبیها در راه کاهش تنشها در شبه جزیره کره دست به کوشش زده‌ایم.

1. The Foreign Service Institute
2. Lima
3. Quito
4. Pretoria

سیاستهای نو، شریکان نو

همچنین جهانیگری نیاز به بازیگری پویای دیگر وزارتخانه‌ها و سازمانهای دولت آمریکا در پیگیری بهرمندیهای آمریکا در برونمرز - و نیز نیاز به همکاری روالمندانه‌تر وزارت خارجه با آنها دارد. این همکاری، به ویژه در زمینه‌های اقتصاد، دفاع، و اجرای قانون آشکارتر می‌باشد.

● اقتصاد. از آنجایی که بازرگانی و سرمایه‌گذاری بین‌المللی در اقتصاد آمریکا اهمیت فراوان یافته است، این وزارت و سازمانهای اقتصادی دولت آمریکا همکاریهای خود را گسترش داده و ژرف‌تر کرده‌اند. پیمان نامه‌هایی که [از سال ۱۹۹۵] در سازمان بازرگانی جهانی(۱) برای حذف تعرفه‌ها و افزایش بازرگانی در سراسر جهان در زمینه‌های فن آوری اطلاعات و ارتباطات به امضاء رسیده‌اند، گویای چنین تلاش همکارانه‌ای می‌باشند. مقامهای وزارت خارجه با همکاری با وزارت بازرگانی(۲)، دفتر نمایندگی بازرگانی آمریکا(۳)، کمیسیون ارتباطات فدرال در برونمرز و درونمرز نقش حساسی را همگام با نمایندگان درونی شرکتهای آمریکایی در بهبود راهبرد گفتگوگری ما و فشار بر مقامهای برونمرزی در بیش از شصت کشور جهان برای پذیرش سویگیری آمریکا بازی کرده‌اند.

در جایی که دیپلماتهای آمریکایی کمک به نوشتن مقررات و پدید آوری نهادهایی می‌کنند که اقتصاد جهانی را به گردش در می‌آورند، به همچنین با تردستی از بهرمندیهای بازرگانان آمریکایی در سراسر جهان دفاع می‌کنند. این وزارت و بانک صادرات واردات(۴) و دیگر سازمانهای فدرال همکاری می‌کنند تا رقابت‌آمیزی شرکتهای آمریکایی را در رشته کاری آنها تأمین کنند. در سال ۱۹۹۵ سفارتخانه‌های ما همراه با وزارت بازرگانی به نینکس(۵) [که هم اکنون نام آن بل اتلانتیک است] کمک کرده‌اند که طرح ۱/۵ میلیارد دلاری کابل‌گذاری بافت

1. World Trade Organization
2. The Department of Commerce
3. The Office of the U.S. Trade Representative
4. Export - Import Bank
5. NYNEX [new Bell Atlantic]

پرتوین[۱] در زیر دریا را ببرد؛ با اجرای این طرح کشورها در آفریقا، آسیا، و اروپا به همدیگر پیوند می‌یابند و گمان می‌رود که ۶۵۰ میلیون دلار [دیگر کالای مربوط به آن] از آمریکا صادر و چند هزار فرصت کاری برای آمریکائیان فراهم آورد.

● دفاع: این چیز تازه‌ای نیست که پیوسته خودروهایی با گذر از [رودخانه] پاتومک[۲] میان فاگی باتوم و پنتاگون در رفت و آمد باشند. حتی پس از جنگ سرد نیز یک راه نو برای همکاری میان وزارت خارجه و وزارت دفاع پدید آمده است. ما بیش از پیش به همکاری با یکدیگر برای بالندگی نهادها و خوی مردم سالاری در سراسر جهان پرداخته‌ایم. ما از راه کارآوریهای آشتیبانی در جاهایی که برای بهرمندیهای آمریکا از حساسیت برخوردار هستند و نیز از راه سامانگریهای امنیتی نوین، مانند مشارکت در آشتی[۳]، واگذاری قدرت فرمانروایی از لشکریان به کشوریان، ارج گذاشتن به مرزهای بین‌المللی، پشتیبانی از حقوق اقلیتها، و آمد و شد آزادانه مردمان، را تشویق کرده‌ایم.

هنگامی که آمریکا نیروی لشکری را در چارچوب یک ائتلاف بین‌المللی برای بازیابی مردم سالاری در هائیتی در ۱۹۹۴ آماده گسیل به آن سرزمین کرد، دولت آمریکا یک طرح کارآوری سیاسی - لشکری یگانه را نوآوری کرده بود. آرمان آن تأمین دیدگاههای کشوری - لشکری آن کارآوری به گونه‌ای هماهنگ و دقیق بود. در نتیجه زمانی که آشتیبانان عضوهای لشکری هائیتی را سلاح زدایی کردند، سازمان آمریکایی برای توسعه بین‌المللی برنامه‌هایی برای کمک به جنگ‌افزار زدایی سربازان آموزش یافته و بازگرداندن ایشان به جامعه کشوری در دست داشت.

● اجرای قانون: گسترش ناگهانی تهدیدهای تبهکاری سازمان یافته بین‌المللی و قاچاقگری مواد مخدر نیاز به آن دارد که دیپلماتها، بسیار بیشتر از گذشته با مقامهای آمریکایی اجرای قانون همکاری کنند. مقامهای سیاسی با کارکنان وزارت دادگستری، که در سفارتخانه‌های

---

1. fiber - optic
2. Patomac River
3. The Partnership for Peace

[آمریکا] در منطقه‌های کلیدی خدمت می‌کنند. مانند مسکو و بانکوک به همکاری پرداخته‌اند تا پیمان نامه‌های دو سویهٔ باز پس گرداندن تبهکاران، و نیز موافقت نامه‌هایی که به دولتها یاری می‌دهند که در زمینه دستیابی به اطلاعات تبهکاری سهیم شوند، را به گفتگو نهند. و مقامهای کنسولی در هر نمایندگی دیپلماتیک آمریکا، شخصاً و از راه رایانه با عاملان مدیریت اجرایی مواد مخدر(1)، اف بی آی(2)، سازمان خدمات مهاجرت و تابعیت(3) [شهروندی] و جامعه اطلاعاتی به همکاری پرداخته‌اند، تا نسبت به کسانی که مظنون به قاچاقگری مواد مخدر، بیمآوری، و جنایت هستند، اطلاعات به دست آورده و از دادن روید‌اد ورود به آمریکا به ایشان خودداری ورزند.

ما در بوداپست یک آموزشکده بین‌المللی اجرای قانون(4) باز کرده‌ایم تا به کشورهایی که به تازگی از بلوک شوروی رها شده و به مردم سالاری رسیده‌اند کمک کنیم که فرمانروایی قانون را که لازمهٔ یک روال مردم سالارانه دستکار است، نهادینه کنند. این آموزشکده که از سوی وزارت خارجه بنیادگذاری و اداره می‌شود، کارشناسانی را از اف بی‌آی، مدیریت اجرایی مواد مخدر، گمرک، دستگاه نهانکاری(5)، دستگاه درآمد درونمرزی، دفتر نوشابه‌های الکلی، تنباکو، و جنگ افزارهای آتشین(6)، وزارت انرژی(7) به گرد هم می‌آورد، تا واپسین فن آوریها و فن‌های ضد تبهکاری را با همتایان خود در اروپای مرکزی، کشورهای تازه استقلال یافته شوروی پیشین، و اروپای باختری در میان بگذارند. سپس [در سال ۱۹۹۷] ما چنین آموزشکده‌ای را هم در آمریکای مرکزی بنیاد خواهیم نهاد.

روی هم رفته، این گونه همکاریهای نوین شمار کارکنان دولت آمریکا در فراسوی دریاها را افزایشی چشمگیر داده است و این گونه کارکنان در استخدام سازمانهای سنتی کارهای

---

1. The Drug Enforcement Administration (DEA)
2. The FBI
3. The Immigraton and Naturalization Service
4. International Law Enforcement Academy
5. The Secret Service
6. The Bureau of Alcohol, Tobacco, and Firearms
7. The Department of Energy

برونمرزی نمی‌باشند. همانا ۶۳ درصد کسانی که زیر دست سفیران و دیگر رئیسان نمایندگیها [ی آمریکا] کار می‌کنند، در استخدام وزارت خارجه نمی‌باشند. از آنجایی جهانیگری به پیش می‌تازد، و نیز به دلیل چالش هماهنگی حضور دولت آمریکا در برونمرز، احتمال می‌رود که شمار اینگونه کارکنان رو به فزونی نهند.

کار در یک چارچوبهٔ «چند - چند سویه»[1]

بر عکس در جایی که جهانیگری مایهٔ همبستگی بین‌المللی و تواندهی به پیشگامی بازرگانی‌های بین‌المللی می‌شود، مایهٔ محدود سازی توانهای کشوری را نیز فراهم می‌آورد. اغلب دولتها برای پاسخگویی کارآمد به تهدیدهای فرا ملیتی - از جمله زمانی که تهدیدها از درون مرزهای آنها باشد - بسیار با درد سر روبرو شده‌اند. در نتیجه تا اندازه‌ای اختیار سیاسی از بالا به پایین و از کانون به بیرون، برای دولتهای محلی و منطقه‌ای، و برای مجموعه سازمانهایی که کار آنها جنبه ریشه‌ای دارد، به جریان می‌افتد.

از این روی، بسیاری از دولتها، از جمله آمریکا، در تلاش آن هستند که در منابع کمیاب همکاری کرده و توان خود را در پاسخگویی به تهدیدهای فرا ملیتی از راه پدید آوری ائتلاف‌هایی با «بازیگران نادولتی»[2] - شرکتهای چند ملیتی، سازمانهای نادولتی، و نهادهای بین‌المللی مانند سازمان ملل متحد، بانک جهانی، و صندوق بین‌المللی پول بهبود بخشند اینگونه ائتلافها به آمریکا امکان می‌دهند که همزمان از راه چند سازمان و نهاد نه تنها چند - سویه بلکه چند - چند سویه کار کنند.

در بوسنی، نُه سازمان و وزارتخانه دولت آمریکا با بیش از دوازده دولت دیگر، هفت سازمان بین‌المللی، و سیزده سازمان نا دولتی مهم - از صلیب سرخ گرفته تا گروه بین‌المللی بحران[3] و انجمن وکیلان آمریکا[4] - برای به کارآوری پیمان آشتی دیتون به همکاری

1. Working "Muli-Multilaterally"
2. nonstate actors
3. The International Crisis Group
4. The American Bar Association

پرداخته‌اند.

در خاورمیانه آمریکا ریاست گروه کاری چند سویه در زمینهٔ منابع آب[۱] راکه چهل و هفت کشور و سازمان بین‌المللی در آن عضویت دارند، به عهده داشته، و کار این گروه آن است که منطقه را مطمئن سازد که در این منبع کمیاب مشارکت دارند تا [مایه کشمکش بر سر آب نشود] و تهدید برای استواری سیاسی پدید نیاورد. دولتهای اسرائیل، ژاپن، عمان، کره جنوبی، و آمریکا کانون منطقه‌ای نمک زدایی [از آب دریا] در خاورمیانه را در مسقط بنیاد نهاده‌اند تا به بررسی و پژوهش درباره کاهش هزینه‌های نمک زدایی بپردازد.

یک گروه کاری میان سازمانی برای ایمنی خوراک[۲] که ریاست مشترک آن با وزارت خارجه و وزارت کشاورزی و سازمان آمریکایی برای توسعه اطلاعات است، جویای راههایی است که بتوان بر پایه آنها دانسته‌ها، فن آوری، منابع، و اثرگذاری لازم برای اطمینان دهی درباره عرضه خوراک کافی مورد نیاز در سده بیست و یکم را به کار آورد. با سرپرستی این گروه، مدیریت ملی اقیانوس و هواشناسی آمریکا[۳]، یک پیشگامی بین‌المللی را برای همسویی دولتها، شرکتهای خصوصی، سازمانهای نادولتی برای پیش‌بینی آزمایشی الگوهای هواشناسی فصلی، پدید آمده، تا برنامه‌ریزی [کشت] غله را بتوان با اندازه بارندگی سالانهٔ پیش‌بینی شده هماهنگ کرده، و در نتیجه به کاهش فوریتهای سخت خوراکی کمک کند.

نمودار سازمانی برای اینگونه تلاشهای همکارانه شامل چارخانه‌هایی می‌شود که با خطهای پیوسته یا نقطه چین با همدیگر پیوند یافته یا یکدیگر را قطع می‌کنند. اغلب هماهنگی این کار با دیگر سازمانهای دولتی آمریکا به عهده وزارت خارجه گذاشته می‌شود تا اطمینان داده شود که تلاشهای آنها در خدمت یک راهبرد همسو و پیوسته می‌باشد. همچنین این وزارت کارهای یکپارچه سازی تلاش دولت آمریکا را با تلاشهای دیگر دولتها – و به گونه‌ای روز افزون با سازمانهای نا دولتی و دیگران – در ناحیه‌هایی معین، به عهده دارد.

1. The Middle East Regional Desalination Center in Muscat

2. Food Security Working Group

3. The U.S. National Oceanic and Atmospheric Administratian

پایان سیاست برونمرزی

در چارچوب بسیاری از دشواریهای جهانی که هم اکنون فراروی آمریکا می‌باشند، و نیز در چارچوب حل آنها، براستی واژهٔ «برونمرزی» دیگر چندان جایی ندارد از کف جایگاه مبادله سهام [بازار بورس] در سنگاپور تا به بام جهان پتگونیا[1] یعنی جایی که بالا سر آن در لایه اوزن سوراخ پدید آمده است، هر آنچه که رخ می‌دهد در اینجا هم مهم می‌باشد، و بر عکس. این نه تنها حقیقتی از زندگی [امروزی] و یک دسترسی آسان و سودمند در چارچوب خود جهانیگری شده است، بلکه کوشش کلیدی که همسوی ما، چه درون دستگاه دولت و چه برون از آن، در این راستا می‌باشد که سیاست برونمرزی را کمتر بیگانه به شمار آورند، و آن را بیشتر با شهروندان آمریکا پیوند دهند.

در نبود یک تهدید ناگزیر ساز و یگانگی آور همچون تهدیدی که طی جنگ سرد از سوی شوروی احساس می‌شد، نیاز برای درگیری آمریکا در جهان کمتر نمایان است. در نتیجه بیش از پیش، نگرش شهروندان و رسانه‌های آمریکا در زمینهٔ چگونگی روگاههای سیاست جهانی در دهه گذشته رو به کمرنگی افزون گذاشته است.

در تلاشی برای برعکس کردن این روند، این وزارت [خارجه آمریکا] در سه سال گذشته چهل «دیدار شهری» راکه در آنها دیپلماتهای ما گفتارهایی درباره موضوعهایی همچون آشتی در خاورمیانه تا به پیشبرد حقوق بشر داشته‌اند، سرپرستی کرده است. خانم مادلین آلبرایت وزیر خارجه، در نخستین بیست هفته کاری خود در این مقام، پانزده بار به بیرون از واشنگتن سفر کرد و درباره سیاست برونمرزی با شهروندان آمریکایی در آموزشکده‌ها، کتابخانه‌های ریاست جمهوری، و از رویهٔ یک ناو هواپیمابر به سخنرانی پرداخت. وی - همانند پرزیدنت کنستانتینسکو، رومانی - از شبکه گسترده جهانی، یعنی جایی که وزیران و وزارتخانه‌ها از میانگین ۱/۷ میلیون صفحهٔ رایانه نگار در هر ماه برخوردار می‌شوند، یاد کرد.

همهٔ این «فرا دستیابی»ها که ما آن را برنامه‌های آموزش همگانی می‌نامیم، بسیار فراتر از

---

1. Patagonia

درخواست ویژه از وزارت خارجه یا بودجه آن می‌باشد. این زمینه‌ای برای ارائه موضوع دست به کاری آمریکائیان در پهنه خود کشور و کوششگری در برونمرز، می‌باشد

...... [هم اکنون] آمریکا با شماری از تصمیم گیریهای حساس روبرو می‌باشد، که هر کدام، در مفهوم گستردهٔ خود، جویای آن است که چگونه کشور ما به فرصتها و چالشهای جهانیگری پاسخ گوید. ما بایستی کنگره را تشویق کنیم که:

● اتحادیه ناتو راگسترش دهد به گونه‌ای که شماری از مردم سالاریهای نوین در اروپای مرکزی و خاوری را در برگرفته و مایه بالندگی ثبات [استواری] این منطقه که بیش از پانصد هزار لشکری آمریکایی در این سده [البته سدهٔ بیستم] جان خود را از دست داده‌اند، بشود.

● گسترش نفتا به دیگر کشورهای آمریکای لاتین مایه پدید آوری فرصت کاری در آمریکا و شکوفایی فراوان اقتصادی کشور می‌شود.

● اینکه تعهد به محدود سازی پراکنش‌های گازهای گلخانه‌ای را پذیرا شویم...... و این برای حفاظت از پیرامون زیست کره زمین و توان [زایایی] دراز مدت آن لازم می‌باشد.

مخالفان این پیشنهادها و دیگر پیشگامیها، اغلب می‌گویند که این کارها حاکمیت [فرمانروایی] ملی ما را به خطر انداخته و تیره می‌کنند. ولی به راستی خلاف آن درست می‌باشد. تعهدهای بین‌المللی که به خوبی سازماندهی شده باشند همراه با یک راهبرد فراگیر دست اندرکاری بین‌المللی مایه بالندگی و نه تیرگی، و نیز والایی ما در بازی سرنوشت این کشور، که نمایان‌ترین نشانه حاکمیت است، می‌شود. ناتو، نفتا، کنوانسیون جنگ افزارهای شیمیایی(1)، مشارکت در آشتی، و مشارکت ما در سازمان ملل متحد - که همگی دارای محتوا و کارکردی جداگانه هستند - همگی در یک چیز اشتراک دارند: همگی به آمریکا کمک می‌کنند تا نیروهای هموابستگی را پویا کرده، و آنها را در راستای بهرمندی شهروندان ما و دیگر کشورهایی که در ارزشها و بهرمندیهای ما شریک هستند، به کار گیرد.

هنگامی که ما از راه توافق تعهد می‌کنیم که از مقررات یک روگاه معین پیروی کنیم، ما

---

1. The Chemical Weapons Convention

تعهد دیگران را نیز درباره استانده‌ها [استانداردها]ی پذیرفته شدهٔ چند سویه در زمینه‌هایی مانند قانون کار، حق مالکیت معنوی، پشتیبانی از پیرامون زیست، ایمنی هوانوردی، و تندرستی همگانی، به دست می‌آوریم. در این راستا، ما ابزاری را نیز برای اندازه‌گیری راستین، مناسب و اجراپذیر در زمینهٔ هماهنگی [دیگر کشورهای عضو] به دست می‌آوریم.

دیگر کشورها خواهان پیوستن به این استانده‌ها هستند، البته نه تنها به دلیل اینکه جویای دسترسی به بازار آمریکا هستند، یا اینکه می‌خواهند در شرایطی خوب با یک کشور توانمند مهم در جهان در پیوند باشند. آنها به این دلیل چنین می‌کنند که دریافته‌اند که یک چنین روالی از سهیم شدن که همراه با فضای باز و بر پایه استانده‌هایی استوار شده است، برای توان بهره‌گیری آنها از پدیدهٔ جهانیگری جنبهٔ کلیدی دارد. و این به معنی آن است که همگی با همکاری همدیگر برای راهبری رسایش خود این پدیده در راستای توسعه اقتصادی سهیم هستند، و این همکاری برای افزایش جمعیت در سطحی کنترل‌پذیر، بهره‌گیری پایدار از منابع طبیعی، و گسترش و استواری مردم سالاری، لازم می‌باشد.

سالهایی [چند] پس از پایان جنگ سرد، می‌توان روی هم رفته گفت که ما هنوز در یک جهان دو قطبی زندگی می‌کنیم. ولی امروزه دیگر پردهٔ آهنین جداگر خاور از باختر نیست. بلکه، [این جداگر] همانا میان نیروهای ثبات [استواری] و نیروهای بی‌ثباتی [نا استواری]، یکپارچگی و از همپاشیدگی، برخورداری و تهیدستی می‌باشد. آمریکا نقشی کانونی در این پیکار نوین برای بازی گری دارد، درست به همان گونه که در آرایه [نظم]گذشته [جهان] داشت. و بار دیگر، پیروزی نیاز به کاربرد منابع دیپلماتیک آمریکا در سراسر جهان – و نیز در فاگی باتوم [ژرفنای مه آلود] دارد.



روابط کشوری - لشکری: مایه‌های نگرانی

نوشته: الیوت ای. کوهن

[در ژوئیه ۱۹۹۶ انستیتو پژوهش سیاست برونمرزی[1] در فیلادلفیا[2]، همایشی برگزار کرد که موضوع آن وضعیت آمادگی نیروهای دفاعی آمریکا پس از دوران جنگ سرد بود. ریاست این همایش را جان اف. لهمن[3] دستیار پیشین نیروی دریایی به عهده داشت، و از سوی هاروی سیچرمن[4]، رئیس انستیتو پژوهش سیاست برونمرزی، راهبری می‌شد. این همایش به تشریح گسترده سه مایهٔ نگرانی پرداخت: «رزم زدایی ارتش»، «جنگ‌افزار زدایی ناداوطلبانه»، و کاهش‌یافتگیِ کنترل کشوری بر ارتش. الویت ای. کوهن، یکی از فرهیختگان دفاعی پیشرو، این گفتمان را در آغاز درباره روابط کشوری - لشکری پیش کشید. این فصل دیدگاههای وی را گزارش می‌کند - ویراستار]

اگر بحران به معنی گونه‌ای برخورد میان مقامهای کشوری و لشکری باشد که مایهٔ کودتا یا دیگر نمودهای درهم کوبی کنترل کشوریان از سوی ارتش باشد، مانند نافرمانی روالمندانه و آشکار از مقررات، می‌توان گفت که هیچگونه بحرانی در روابط کشوری - لشکری در آمریکا به میان نیامده است. ولی تا اندازه‌ی عضوهای نیروی کارآور دفاعی[5] با این موضوع موافق هستند که دشواریهایی ژرف و گسترده روابط کشوری - لشکری آمریکا را بیمارگونه کرده است، که این

1. The Foreign Policy Research Institute
2. Philadelphia
3. John F. Lehman
4. Harvey Sicherman
5. The Defense Task Force

دشواریها شایسته نگرش و وارسی هستند، و به کوششهایی سخت و احتمالاً رنج آور نیاز هست تا روابط میان نیروهای لشکری و جامعهٔ کشوری، به آنگونه که بنیادگذاران در اندیشه خود داشتند و در سدهٔ بیست و یکم نیز برای مردم سالاری معنی دار می‌باشد، بهبود یابد. سه دشواری کانونی که در این گفتمان آورده شده‌اند عبارتند از، سیاست زدگی ارتش، شکاف فزاینده میان جامعه کشوری و کسانی که پوشاک لشکری را به تن دارند، و تمرکز دهی توان لشکری در ستاد مشترک ارتش و رئیسان ستاد مشترک ارتش(۱).

سیاست زدگی ارتش

یکی از شرکت کنندگان چنین گفت: هنگامی که افسران ارتش گفته‌ها و سخنان پرزیدنت کلینتون را می‌شنوند، احساس می‌کنند گرایش به دفاع افسانه پردازانه ولتر از آزادی گفتار نمود یافته است: «من موافق هر آنچه که شما می‌گوئید هستم ولی من به دلیل اینکه شما آن را بازگو می‌کنید بیمناک هستم.» دو سال نخست ریاست جمهوری کلینتون آکنده از نمایش بی‌مانند نکوهش و دشمنی آشکار ارتش نسبت به رئیس جمهور نوآمده [به کاخ سفید] بود. سیاستهای نیروی انسانی وی که با پنددهی نادرست (به ویژه تلاش وی در رفع ممنوعیت استخدام همجنس بازان در ارتش)، بی‌توجهی کلی کاخ سفید به رویه‌های ارتش درباره کارکنان پایین دست، بدانگاری درباره ارتش که آن را همچون ابزاری برای کار اجتماعی درونمرزی و بین‌المللی، و نه کارآوری راهبردین، به شمار می‌آورد، و پیشینه خود کلینتون در زمینه شانه تُهی کردن از خدمت در ارتش در زمان جنگ ویتنام، همگی سبب می‌شوند که این رفتار افسران ارتش را نسبت به وی توضیح دهند، که البته پذیرفتنی نمی‌باشد. در فرصتهایی چند افسران والای ارتش، نه تنها گفته‌های تحقیرآمیز زیر دستان خود را نسبت به فرمانده کل نیروها تحمل کردند - که خود این کار، بر پایه قانون لشکری دادگاه ارتش، بزهکاری به شمار می‌آید - بلکه در پراکندن و شدت بخشیدن به اینگونه گفته‌ها دست داشته‌اند. همچنین افسران ارتش به گونه‌ای روز افزون گرایش به این نشان

1. The Joint Chiefs of Staff (JCS)

داده‌اند که سویگیری سیاسی خود را اعلام دارند و (تقریباً همگی در چارچوب رویکرد حزب جمهوری خواه) باورهای سیاسی خود را به نمایش می‌گذاردند، مانند رانندگی با خودروهایی که بر چسب‌های ضد کلینتون بر آنها نقش بسته شده بودند، و آنها را به پایگاههای لشکری می‌برده‌اند، و این نادیده انگاری سنت و پذیره‌های خدمت در ارتش است.

با اینهمه بیشتر شرکت کنندگان در این همایش می‌گفتند که سیاست زدگی ارتش بازتابگر چیزی ژرف‌تر از واکنش رده‌های لشکری به یک سیاستمدار ویژه است. همانگونه که یکی از شرکت کنندگان گفت، «یک روند دراز مدت عامیانه نسبت به سیاست زدگی رده‌های لشکری آمریکا در میان بوده است.» تا اندازه می‌توان گفت که روندهای همسانی درون دیگر گروههای پیشه‌مند جامعه آمریکا نیز یافت می‌شود. برداشت کنونی افسران ارتش هنوز هم بازتابگر همان انگارهٔ ریاضت کشانه‌ای است که در دههٔ ۱۹۵۰ از «پیشه‌مندان» تصویر شده بود. بر پایه نوشته‌های دانش اجتماعی آن زمان، پیشه‌مندان را با سه ویژگی نمود می‌دادند: یگانی (یعنی، از شخصیت جمعی برخوردار هستند)، مسئولیت (در برابر اجتماع و نه یک سرور یا خریدار معین)، و آموزش (هم طی دوران خدمت و هم در سطح روشن اندیشی بالا). جامعه به پیشه‌مند همچون کسی می‌نگریست که کارشناسی فنی وی و رهایی از سیاست، او را بیتا و کمتر کنترل‌پذیر می‌کرد. و نوشته‌های فراوانی درباره موضوع اینکه چگونه پیشه‌مندان روابط خودشان را با کسانی که دوروبرشان هستند، تعریف می‌کنند، به نگارش در آمده بودند.

با گذشت زمان، این الگوی ناب پیشه‌مندی دچار دگرگونی و فرسایش شد. از آنجایی که پزشکان و وکیلان، سیاست زده و افسانه زدایی شدند، افسران ارتش نیز نمای کارشناسی ناب و سیاست‌ناپذیر خود را به کنار زدند. این ارتشیان، مانند دیگر گروههای بهرجو، و شاید مهمترین گروه، پندار یگانی را از دست داده و آموختند که چگونه در بازی دست داشته باشند. همانا برای افسران غیر عادی نیست که خود را همچون یک گروه بهرجوی دولتی به شمار آورده و (تا اندازه‌ای هم با آشفتگی) کنشهای جمعی خود را در چنین چارچوبی توجیه کنند.

سیاست زدگی از دیگر منابع نیز سرچشمه میگیرد. در سی سال گذشته، ارتش آمریکا به

گونه‌ای چشمگیر در زمینه سیاسی پیشرفته شده است، و این تا اندازه‌ای در نتیجهٔ آموزش پیشه‌مندان لشکری است که بر اهمیت سویین سیاسی جنگ آوری تأکید می‌ورزد. بازیابی بررسی متن کلاسیک نوشتهٔ کارل فن کلاسوتیز[1] به نام **درباره جنگ**[2]، که به وارسی روابط میان جنگ و سیاست می‌پردازد؛ و به دنبال آن در فرجام جنگ ویتنام که افسران کوشیدند دریابند که چرا یک جنگی راکه به نظر می‌آمد کارت برندهٔ توان آتشباری، پویایی، و منابع را در دست داشته‌اند، باخته‌اند. سرهنگ هری سامرز[3]، یکی از نخستین خرده گیران تلاشهای لشکری در ویتنام که سهم مهمی در بازیابی نوشتهٔ کلاسویتز داشت، در دیباچهٔ کتاب **درباره راهبرد**[4]، گفتگوی خود را با یک افسر ویتنام شمالی طی گفتگوهای پایانی آتش بس یادآور می‌شود. زمانی سامرز به همتای ویتنامی خود گفت هرگز ویتنامیها نمی‌توانند در یک نبرد آمریکائیان را در هم بکوبند، سرهنگ ویتنامی با اندکی مکث پاسخ داد: «این درست است. ولی نامربوط هم هست.» بیش از یک افسر [یعنی شماری از افسرانی] که از آن جنگ جان به در آورده، متقاعد شد که ورود به جنگ دیگری نیاز به ارج دهی بسیار پیشرفته‌تر سیاسی نسبت به آنچه که در جنگ ویتنام به کار گرفته شد، می‌باشد. در همین زمان، رد ارتشیان از سوی بخشهایی از جامعه آمریکا پس از جنگ [ویتنام] مایه ناامیدی افسران رده‌های لشکری شد، که سرانجام بر این باور شدند که نیاز به نگرش به سیاست درونمرزی هم دارند.

با این همه ویتنام صرفاً روندهایی را شتاب داد که ریشه در جنگ جهانی دوم و سرآغاز دوران جنگ سرد داشتند؛ یعنی زمانی که افسران خود را درگیر در منطقه‌های آشفته‌ای یافتند که سیاست و جنگ بر همدیگر سایه افکنده بودند. برنامه‌هایی که طی دوره‌های آموزشی در آموزشگاههای دولتی جنگ درباره آمریکا و سیاست بین‌الملل داده شد، افسران را با سیاست در چارچوبهای گوناگون آن آشنا کرد. امروزه افسران ارتش در میان کارکنان کنگره نیز جای داشته و به سراسر دستگاه فدرال، حتی در دیوان سالاریهایی که روی هم رفته رویکردی دفاعی ندارند،

1. Carl Von Clausiwitz
2. On War
3. Colonel Harry Summers
4. On Strategy

مانند دفتر مدیریت و بودجه[1] هم، راه یافته‌اند. همانا ژنرال کالین پاول[2]، که شاید زیرک‌ترین ژنرال پس از زمان آیزنهاور تاکنون باشد، از مدتها پیش یکی از همکاران کاخ سفید بوده و در دفتر مدیریت و بودجه نیز خدمت کرده، و در دیوان سالاری سیاسی نقش خوبی را در واشنگتن بازی کرده، این موضوع را تعریف می‌کند.

رده‌های لشکری که از آروین [تجربه] ویتنام سرخورده شده بودند با واکنش خواهان اثرگذاری بر رهبران و روندهای سیاسی شدند تا هر گونه تعهدی درباره درگیری لشکری در شرایطی معین با تأیید آنها باشد. در آغاز ژنرال کرایتون ابرامز[3] با کامیابی یک نیروی سراسری[4] را در دهه ۱۹۷۰ پدید آورد - به ویژه، یک ارتشی که وابسته به بسیج نفرات ذخیره برای درگیری در هر جنگ بزرگ باشد. در حقیقت ارتش، با بهره‌گیری از سکوت ضمنی رهبران کشوری، یک روالی را پدید آورد که بر پایه آن نتوان بدون گونه‌ای بسیج ملی وارد جنگ شود، حتی اگر رهبری ارتش از دیدگاه سنتی به نفرات ذخیره اعتماد نداشته باشد.

تا اندازه‌ای، آگاهی سیاسی در هر ردهٔ لشکری پسندیده است. ولی هنگامی که افسران ارتش خود داری خود را درباره شناخت واقعیتهای سیاسی و نیز مشارکت واقعی در سیاست - از جمله سلطه گری بر هر کدام از شاخه‌های فرمانروایی در پشت پرده - از دست بدهند، مرزبندی [تقسیم اختیار] را پشت سر می‌گذارند. ارتش یک نهاد بی‌همتا است، زیرا از یک سو مسئولیت ویژه امنیت کشور را بر عهده دارد و از سویی دیگر به هنگامی که در نتیجهٔ طرفداری آشکار [از دسته‌بندیهای درونمرزی] نمودی نابجا یابد، تهدیدهای ویژه‌ای را [برای کشور] بارور خواهد کرد. هنگامی که افسران درنگ نکنند که خود را یکی دیگر از گروههای بهرجو به شمار آورند، و زمانی که خواهان شناساندن خود از راه گرایش حزبی شوند و در این زمینه آزادانه در میان همگان به بازگویی دیدگاه خودشان بپردازند، و رودرروی زیردستان خود بگویند که در برابر خطاهای والادستان کشوری نیاز به کارهای تنبیهی می‌باشد [ارتش دچار نمودی نا بجا می‌شود].

1. Office of Management and Budget (OMB)
2. General Colin Powell [هم اکنون وزیر خارجه در دولت جمهوری خواه جورج دابلیوبوش است]
3. General Creighton Abrams
4. Total Force

شکاف میان جامعه و ارتش

از سال ۱۹۴۰ خدمت در ارتش آغاز کار میلیونها مرد جوان آمریکایی را شکل داده است، حتی کسانی که می‌خواسته‌اند [در آینده] رهبران بازرگانی یا سیاسی شوند. پایان روال سربازگیری در سالهای آغازین دهه ۱۹۷۰ یک شکاف نمایان میان نخبگان کشوری و لشکری پدید آورد. این شکاف با کاهش شدید [نفرات] ارتش در اوج جنگ سرد گسترده‌تر شد، و احتمال می‌رود که این روند کاهش ادامه یابد. در نخستین نگاه، این رویداد چندان مهم به شمار آورده نمی‌شود. روی هم رفته، در زمانگاههای معینی از تاریخ آمریکا، ارتش کوچک نیز، گهگاه نمایانگر سراسر جامعه آمریکا نبوده است. ولی تفاوت مهم امروزی آن است که آمریکا یک ابر توان بوده، و خواهد بود، که در نتیجه توان لشکری در کانون سیاست ملی آن جای می‌گیرد. تا پیش از جنگ جهانی دوم چنین چیزی در میان نبود.

شکاف میان ارتش و جامعه زمانی رو به نابسامانی گذاشت که ارتش گرایش به آن یافت که از بخشهای کوچکتری از جمعیت کشور به استخدام بپردازد. هم اکنون نزدیک به ۲۵ درصد نوآمدگان از خانواده‌های لشکری هستند. از دیدگاه برخی‌ها، نگرانی مهمتر همانا افزایش نقش آموزشکده‌های ارتش در استخدام برای رده‌های افسری می‌باشد. در جایی که در زمان جنگ سرد، وست پونت(۱)، آناپولیس(۲)، و آموزشگاه نیروی هوایی(۳)، تنها ده درصد افسران نو آمده را بر می‌گزیدند، امروزه حدود یک چهارم نوآمدگان را بر می‌گزینند. کسانی بر این گمان هستند که خدمت در ارتش نه تنها از راه محدودسازی هر چه بیشتر آموزشگاههای لشکری در استخدام، خوشایند خواهد بود، بلکه شایسته است که افسران نوآمده را وادار به پذیرش دوره‌ای مدت دارتر کنند. در خواست برای کارآیی، به ویژه خواست به کاهش هزینه و افزایش بازده، ارتش را بر آن داشت که بر موضوع بستن قراردادهای دراز مدت خدمت [در ارتش] فشار وارد آورد.

برخی از رهبران لشکری، به گونه‌ای روز افزون، شکاف فزاینده‌ای را میان ارزشهای

1. West Point
2. Annapolis
3. The Air Force Academy

لشکری و جامعه دریافته‌اند. شاید رسته‌های دریا-خشکی دریایی آمریکا[۱] در میان دیگر شاخه‌های ارتش ازکشوری‌گرایی کمتری برخوردار بوده، و برنامه‌های اساسی آموزشی خود را دگرگون کرده، و چکیده ارزشهایی را در استخدام به کار گرفته که گمان می‌کند جامعه در فراهم آوری آن ناکام مانده است. رهبران لشکری پیوسته می‌گویند...... که ارتش از عهدهٔ گره گشایی از دشواریهایی بر آمده که هنوز جامعه آمریکا را دچار دَدزدگی کرده‌اند: نابسامانی بهره‌گیری از مواد مخدر و الکل، و حتی تا اندازه فراوانی در زمینه ناسازگاری نژادی. همان گونه که جامعه‌شناس چارلز ماسکاس[۲] در این باره گفته است، ارتش تنها نهادی است که سیاهپوستان در روند عادی کاری به سفید پوستان فرمان می‌دهند، و کسی هم تردیدی در این زمینه به خود راه نمی‌دهد. کامیابی ارتش در زمینه موضوعهایی مانند [خدمت] مرد و زن چندان روشن نمی‌باشد. ارتش با کامیابی فراوان کوشید تا ورود زنان را به ارتش، که از دیدگاه سنتی کار مردان بـه شـمار آورده می‌شد، امکان‌پذیر کند. از این روی، با نگرش به اینکه ارتش خود را سازمانی با ارزشهایی بهتر و رفتار اجتماعی کارسازتر در برابر جامعه کشوری به شمار می‌آورد، خـودِ ایـن دیـدگاه گسست دیگری است نسبت به سنت گذشته، که نیروهای لشکری خود را بیشتر بازتابگر جامعه و کمتر همچون سامانه‌ای برتر به شمار می‌آوردند.

جامعه کشوری در این باره موضوعهای متفاوتی را فرا روی خود می‌یابد. سیاستمداران اندکی، البته جدا از دستیاران اداری ایشان، از تجربه لشکری برخوردار هستند؛ ولی با این همه [بر پایه قانون] از ایشان خواسته می‌شود که درباره استخدام نیروهای لشکری و ساختار آن تصمیم بگیرند....... این نادیده انگاری کنونی مایه پدیداری دو روند دشواری آفـرین مـی‌شود: شـمار فزاینده‌ای از برگزیدگان سیاسی که توجه اندکی به نیازهای ارتش دارند و گرایش به آن دارند که گمان کنند ارتش در چارچوبه‌ای کلیشه وار و نرمش‌ناپذیر به کار می‌پردازد، و نیز آنچه که کمتر دشواری ساز می‌باشد همانا پدیداری یک طبقه سیاسی است که ارتش را جدا از دیگر نهادهای دولتی به شمار می‌آورد، بی‌آنکه به دقت و آگاهانه این مسئله را بررسی کند.

1. The U.S. Marine Corps
2. Charles Moskos

برآیش ستاد متمرکز ارتش

از آغاز سدهٔ بیستم، گرایشی پیوسته به تمرکز اختیار ارتش با برخورداری از نفرات فراوان بوده است. پدید آوری یک مقام به نام رئیس ستاد در ارتش و یک رئیس کارآوریهای ناوگان دریایی، طی جنگ جهانی دوم، پس از آن به نهادینه کردن رئیسان ستاد مشترک انجامید. قانون باز سازماندهی وزارت دفاع[1] در ۱۹۵۸، توان رئیس ستاد و ستاد مشترک را افزونتر کرد، و قانون گلدواتر-نیکلز در ۱۹۸۶ گام بلندتری در این راستا برداشت. امروزه، رئیس ستاد ارتش در مقام دو فاکتوی فرمانده نیروهای ارتش آمریکا، زیر سرپرستی رئیس جمهور یا وزیر دفاع خدمت می‌کند. ستاد مشترک بسیاری از مسئولیتها و اختیارهای ردههای لشکری، و نیز کشوریانی که در ارتش کار می‌کنند، را به عهده گرفته است، و در دفتر ویژهٔ وزیر دفاع نیز راه یافته است. این دگرگونیها چند دشواری را پدید آورده است:

کاهش رایزنان لشکری مقامهای کشوری. رئیس جمهور و وزیر دفاع نیاز به بیش از یک رایزن ارشد لشکری دارند. هر یک رایزن، انسان بوده و ممکن است پیشداوریها و برداشتهایی کج - پندارانه داشته باشد که طی دوران خدمت وی شکل گرفته باشند. در جایی که [قانون] گلدواتر - نیکلز کشوریان را از رایزنی با دیگر رئیسان [ارتش] باز نمی‌دارد، [البته] به گونه‌ای ضمنی چنین کاری را ناخوشایند کرده است. در نتیجه، در زمان جنگ در خلیج فارس، وزیر دفاع ناگزیر شد به راهمایه‌هایی غیر عادی برای دریافت گزینه‌های بیشتر از آنچه از سوی ستاد مشترک داده شده بود، دست یازد.

کمرنگی اندیشهٔ دراز مدت. چشمداشتهای ستاد مشترک و سرفرماندهای کارآور ناحیه‌ای[2]، کوتاه مدت هستند. و نگرانی درک‌پذیر ایشان درباره موضوعهای پیکار بی‌درنگ، منجر به آن می‌شود که دشواریهای آینده نادیده گرفته و بر تلاشهای کنونی تمرکز کنند. در گذشته، نیروهای لشکری از یک چشم انداز دراز مدت برخوردار بودند، ولی بافت دیوان سالاری آنها به

1. The Defense Department Reorganization Act

2. The regional and functional commanders in chief (CINCs)

ناتوانی گرایید و در نتیجه چنین چشم اندازی از برنامه‌ریزی کوششگریهای لشکری حذف شده و توان آنها در پرداختن به این زمینه از میان رفت.

کاهندگی رقابت. آمریکا از رقابت چندگانگی نیروهای لشکری خود با یکدیگر، برای بهره‌گیری منابع و انجام مأموریت بسیار سود می‌برد. در همهٔ دیگر زمینه‌های زندگی، آمریکا به گونه‌ای سنتی رقابت را ستوده و به‌کار انداخته است. ولی در پنتاگون روند به سوی تمرکز کنترل و اختصاص منابع به پیش رفته است. به ویژه از آنجایی که فن‌آوری به نیروها اجازه رقابت در ایفای نقش و مأموریتهای لشکری (برای مثال در زمینه ضربه‌های رزمی ژرف) می‌دهد. از اینروی شایسته است که رقابت گری را تا آن اندازه که در گذشته ارزشمند بوده، افزایش، و نه کاهش دهیم.

کاستن از کنترل کشوریان. قانون گلدواتر - نیلکز کار اندکی در زمینه بالا بردن کیفیت و توان کارکنان دفتر ویژه وزیر دفاع انجام داد، ولی نقشها و کارمایه‌های افسران ستاد مشترک را به شدت افزایش داد. در نتیجه، توان رخنه گری درون پنتاگون، راستای خود را دگرگون کرده و اختیار افزونتری به ستاد مشترک داد، که در نتیجه در برابر دفتر ویژه وزیر دفاع، دستی برتر یافته و گهگاه خلاف آن ستمگیری می‌کند.

شایسته است بگوییم که برخی از نتیجه‌های قانون گلدواتر - نیکلز سازنده بوده‌اند. «همبستگی» صرفاً یک مایهٔ زودگذر نیست، بلکه روندی انکارناپذیر در پیکارهای لشکری است که در نتیجهٔ دگرگونی فن آوری پدید آمده است. هنگامی دستگاههای رزمی کشتی (موشک یا هواپیما) می‌توانند به همان دقت موشکها بالستیک یا هواپیماهای زمین - پایه‌ای بازده داشته باشند، که هماهنگی خوب و به جایی میان آنها پدید آورده شود. از آنجایی که دستگاههای رزمی مشترک - مانند ماهواره‌های جاسوسی - اهمیت می‌یابند، وزارت دفاع نیاز به گسترش مدیریت آنها را احساس می‌کند. البته گمان می‌رود که برخی از دوباره کاریها و کارهای خنثی‌گرانهٔ نیروهای مختلف، با بالندگی توان رئیس ستاد مشترک، ستاد مشترک، و سرفرماندهای کارآور ناحیه‌ای از میان می‌روند. کمابیش و همانند همهٔ یکجا گریها، همبستگی [لشکری] نیاز به

بررسی دقیق و و بازبینی بی‌طرفانه درباره اثر آن بر اندیشه راهبردین دراز مدت و کنترل کشوری دارد.

راه حلها

چارچوب نارسای روابط لشکری - کشوری در آمریکا، فراورده‌ای است که ریشه‌ای ژرف در رویدادهای تاریخی دارد که به چند دهۀ پیشتر و یا حتی پیشتر از آن باز می‌گردد. چاره جوییها نیاز به زمان دارند تا اثر بخش شوند. مهمتر آنکه [این چاره ها] نیاز به رهبری کشوری سرسخت و اندیشمند دارد، زیرا [این چاره اندیشی‌ها] از سوی بخشهای مهمی (البته به هیچ روی نه همه آنها) پندار لشکری مورد مخالفت واقع شده و نسبتاً از دیدگاه سیاسی جذابیت ندارند. پندار لشکری از سوی متحدان کشوری آن، از جمله بازنشستگان لشکری (که می‌توانند نسبت به کسانی که پوشاک لشکری را به تن دارند، بسیار آزادانه‌تر سخن بگویند) و آن گروه بزرگی از کشوریانی که گهگاه درباره پشتیبانی از سنتهای ارتشی اندیشه‌ای نداشته ولی به دلیل میهن دوستی از نیروهای لشکری پشتیبانی می‌کنند، بالندگی می‌یابد.

بازپردازی آموزشگاههای لشکری: این یک اصل پایه‌ای نیروهای ارتش آمریکا این است که نیروهای ارتش، تا آنجا که امکان داشته باشد، بایستی استخدام‌های خود را از پهنۀ بزرگتری [از جامعه] به انجام رسانند. از این روی، به دلیلهای کاربردی و نمادین، آموزشگاههای لشکری بایستی از روال [آموزشگاه] سندهرست[1] الگوبرداری کنند. بر این پایه، افسران نخست دوره دانشکده را در سطح کارشناسی [لیسانس] در یکی از دانشگاهها یا آموزشگاههای والای کشور که معتبر باشد، به پایان رسانده و سپس یک دوره آموزشی لشکری به مدت نه ماه تا یک سال در یکی از آموزشگاههای لشکری خواهد گذراند. این روال از سنتهای ارزشمند و کیفیت‌های انسان ساز نگهداری می‌کند. باز هم بر بخش استخدام افسران برای نیروهای مختلف فشار آورده می‌شود که کانونهای کار آموزی تازه استخدام شدگان در محوطه آموزشگاه، حضوری

1. Sandhurst

کار آمد داشته باشند [یعنی گذشته از آموزشهای نظری به آموزشهای کاربردی هم بپردازند]، و این حتی شامل آن آموزشگاههایی هم می‌شود که در شماری اندک، افسرانی را با کیفیت بالا آموزش می‌دهد.

هم اکنون خدمات آموزشگاههای لشکری با دو وظیفه متضاد روبرو هستند: کار آموزی افسران جوان و فراهم آوری یک آموزش آزاد منشانه. البته انتظار نمی‌رود که بتواند هر دو را به خوبی انجام دهند، زیرا هر کدام از این دو وظیفه در تضاد با دیگری است. این پیشنهاد باز پردازانه [اصلاحگرانه] اجازه می‌دهد که افسران آموزشهای عادی و آزاد منشانه خود را در جایی دیگر فرا گیرند، و در نتیجه آموزشگاههای لشکری دستشان باز می‌شود که بر کارآموزی لشکری تمرکز کنند.

برنامه‌های استخدام لشکری برای سربازان شهروند: سربازان و شهروندان به یکسان برداشتگری شهروند - سرباز[1] را می‌ستایند، ولی زمان آن فرا رسیده است که در معنی آن بازنگری کنیم. نه درست و نه کافی است که بگوییم سربازان پیشه‌مند از حقوق کامل دیگر شهروندان برخوردار می‌باشند، و بر این پایه ایشان را شهروند - سرباز بنامیم. بلکه شایسته است بگوییم که شهروند - سرباز کسی است که در یک دورهٔ کوتاه مدت و موقتی در ارتش خدمت کرده و وظیفه اصلی وی همانا در زمینه اداری و نه جنگاوری می‌باشد. خواه نا خواه، چنین کسانی بخش مهمی از خدمات ارتش را به عهده دارند. از این روی نیروهای لشکری نیاز به پدید آوری و تبلیغ برنامه‌هایی همسان با آنچه که با کامیابی نسبی در بخش رزمی به کار گرفته‌اند، دارند؛ که مردان و زنان جوان را برای یک دوره کوتاه (بیست و چهار ماهه) در برابر دادن شهریه [ماه بهای] دانشگاه یا دیگر بهره مندیها، جذب کنند. شایسته است که طرحهای همسانی نیز برای جذب مردان و زنان سالمندتر برای بهره گیری از دانش و بینشی که در رشته‌های گوناگون کشوری دارند، به کار آورده شود.

---

۱. شهروند - سرباز Citizen - Soldiers، تقریباً معادل سرباز وظیفه [یا افسر وظیفه یا همردیف] در ایران می‌باشد.م

هم اکنون بیش از هر زمانی دیگر، گاردملی و ذخیره نماد برداشت شهروند - سرباز به شمار می‌آیند زیرا اهمیت کانونی ایشان در قانون اساسی ستوده شده و تا به امروز نیز همچنان پا بر جا مانده‌اند. گارد و ذخیره از راه آوردن ورزیدگی، تخصص کشوری خود برای از میان بردن دشواریهای لشکری، از اهمیت فراوانی برخودار می‌باشند، و این کامیابی در یگانهای ذخیره کارهای اداری ارتش به خوبی به چشم می‌خورد. البته ذخیره‌ها نیز با دشواریهای فراوانی روبرو هستند، از اتکاء موفقیت‌آمیز ولی شدید نیروی هوایی بر کارورزان هوایی گرفته تا بـه نـیروی پشتیبانی برای کارپردازی آماد گری ناوگان هوایی؛ البته گنجاندن ذخیره‌های نیروی دریـایی در ناوگان‌ها با کامیابی کمتری روبرو بوده است. بسیاری از یگانهای آینده ممکن است بر قلمرو فن آوری اطلاعات، یعنی در زمینه‌ای که متخصصان از حقوق پرداختی بالاتری که قابل مقایسه با حقوق ارتش نیست، تکیه کنند. روی هم رفته، نیاز به بازبینی کلی سیاست [یکانهای] ذخیره هست، زیرا این یگانها [یعنی یگانهای اداری ارتش] در ساختار جای گرفته‌اند و این بازبینی با کوشش فراوان دنبال شده و خواست بر آن است که بازبینی به دیگر یگانها نیز گسترش یابد. البته گمان می‌رود که برخی از یگانهای رزمی (مانند تیپ‌های رزمی گارد ملی) کمتر نیاز به چـنین بازبینی دارند.

آموزش پیشه‌مندی ارتش: همچنین شرکت کنندگان در همایش درباره افزایش توجه به سازهٔ آموزش لشکری در چارچوبهٔ روابط کشوری - لشکری تأکید ورزیدند. شمار بسیار اندکی از افسران، حتی در سطح‌های بالا، در این رابطه کوشا بوده‌اند؛ و نه تنها افسران اندکی که برخی از ایشان بسیار شناخته شده هستند، مانند [ژنرال] داگلس مک آرتور[1]، که از سرفرماندهی در کره بر کنار شد، بر موضوع شکاف کشوری - لشکری انگشت گذاشته‌اند، بلکه کلاً در این راستا پیوند ـ دهی قانون‌گذاری و فلسفهٔ دستگاه لشکری آمریکا نیز به خوبی جا نیفتاده است.

افزون بر این، چگونگی و ویژگی جنگاوری نیز دچار دگرگونی شده است، و به همچنین ویژگی پیشه‌مند گرایی لشکری. در دورانی که توان آتشباری به جاهای دور نیز دسترسی دارد،

1. Douglas MacArthur

برداشتگری افسرمندی نیز بایستی بازارزیابی شود. مقررات کنونی، شکل گیریهای سازمانی، و ساختارهای پایه و درجه‌دهی ارتش [به افسران] به گونه‌ای چشمگیر نمایانگر دوران گذشته است، که در آن نقش و روابط افسران رسمی و افسران غیر رسمی [وظیفه یا همردیف] با زمان کنونی متفاوت بوده است. از این روی شایسته است که نخستین دستور در بازنگری معنی افسرمندی باشد. در این زمینه، بایستی مواد آموزشی ارتشیان و دانشکده‌های جنگ بازنگری شوند، از جمله آن موادی که در رابطه با کنترل کشوری بر ارتش می‌شود. دیدگاه کلیشه واری که کنترل کشوری [بر ارتش] را شامل ارائه آرمانهایی روشن (و دگرگون‌ناپذیر)، فراهم آوری منابع، و سپس جای‌گیری در کناره - مانند رویه‌ای که به ویژه در جنگ [دوم] خلیج فارس نمایان بود - نیاز به دگرگونی داشته و شایسته است که یک دیدگاه نرمش پذیرتر، حتی اگر هم از آسایش کمتری برخوردار باشد، به کار گرفته شود.

برنامه‌های آشنا سازی لشکریان: سرانجام بایستی گفت که شایسته است برنامه‌هایی جایگزین شوند که کیفیت رهبری کشوری را از راه آموزش شهروندان درباره سازمانهای ارتشی و جنگاوری نوین، بهبود بخشیم. این برنامه‌ها برای قانون‌گذاران، روزنامه نگاران، و دیگر «رهبران پندار ساز» (که شامل رهبران کشوری و کسانی که در کارهای بازرگانی هستند نیز می‌شود) به کار آورده شوند، تا به همگی یاری شود از سنجه‌های درست ارزیابی زمینه‌های کنونی دفاعی برخوردار شوند. چارچوب چنین پیشگامی می‌تواند به شرح زیر باشد:

- برگزاری سخنرانیهای درباره سازماندهی و وظیفه وزارت دفاع
- دیدارهایی از جایگاههای گوناگون لشکری، از جمله جایگاههای آموزشی
- شرکت در شبیه سازیها [مانند گری‌ها] و تمرینها
- کارهای دانشورانه (از راه بررسیهای موردی، گردهم‌آیی‌ها، و دیدار از جایگاهها) در رشته تاریخ رزم آوری.

هم اکنون، وزارت دفاع برای بسیاری از گروهها [ی کشوری] برنامه‌های دیدار از کشتی‌ها

یا جایگاههای لشکری، مانند کانون کار آموزی ملی در دژ ایروین[۱] در کالیفرنیا را به اجرا گذاشته است. ولی این فرصتها، اگر چه ارزشمند هستند، جنبه داستان مانند دارند (یعنی، بدون یک طرح توجیهی همبسته به اجرا در می‌آیند) و هدف معینی را دنبال نمی‌کنند. [در این روال] یک جایگاه لشکری استانده [استاندارد] برای کشوریان بازدید کننده، کلاً همچون یک «محتوای» ماشینی بسیار پیشرفته و پیچیده با مردانی کار آزموده می‌نماید، و هیچگونه ارزیابی دقیقی را در بازدید گران پدید نمی‌آورد.

یک برنامه جدی چگونگی کارورزی ارتش با این رویه تفاوت فراوانی دارد. چنین برنامه‌ای جدی می‌تواند شامل دوره‌های پاره وقت دو ساله باشد که تا اندازه‌ای برابر با آن آموزشی است که به افراد ذخیره می‌دهند - یعنی در تعطیلی‌های یک ماه و نیز پس از آن دو هفته انجام «خدمت پویا». این دیدارگران از جایگاههای لشکری چیزی بیش از یک نمایش استاندهٔ سگ و اسب پاکوتاه دریافت کرده و با دیدگاههای متضاد و گوناگون در یک رشته از زمینه‌های لشکری (مانند آینده ناو هواپیما بر، یا هواپیماهای با سرنشین، یا شرکت زنان در نبرد) آشنا خواهند شد. نوآوریهای به کار گرفته شده در فن آوریهای آموزشی، همچون دستوردهی رایانه - پایه‌ای، مانند آنچه که فرماندهی هوایی و دانشکده فرماندهی و ستاد در پایگاه هوایی مکسول[۲] پیشگام آن بوده‌اند، می‌تواند دیدارگران را توانا سازد که خود به سرعت بسیار از جزئیات پایه‌ای دستگاهها، سازماندهی، و فرایندهای رزمی آگاهی یابند. شرکت در چنین برنامه‌ای گزینشی بوده و در مقیاسی کوچک آغاز به کار خواهد کرد.

اگر کاری در این باره به انجام نرسد

..... جا دارد که به گمانزنی درباره روند روابط کشوری - لشکری آمریکا، بی‌آنکه سنجه‌های گفته شده در بالا را در زمینه بهبود و دگرگونی رویه‌ها به شمار آوریم، بپردازیم.

1. Fort Irwin

2. Air Command and Staff College at Maxwell Air Force Base

نخبگان لشکری به گونه‌ای فزاینده در ارتش پدید خواهند آمد، که عمدتاً از خانواده‌های ارتشی بوده و در دانشکده‌های ارتش آموزش خواهند یافت. (گمان می‌رود) که این گروه با کاهش پیوسته بودجه دفاعی روبرو شده، ولی گوشه‌گیری نخواهند کرد، بلکه خواهند کوشید که مستقیماً بر روند سیاسی رخنه کنند. امکان دارد که افسران لشکری، در چارچوب قانون (البته تا اندازه‌ای) تلاش کنند که از حزبی که بیشتر مساعد برای بهره مندیهای ایشان است، پشتیبانی‌کنند.

در همین زمان، نخبگان سیاسی که کلاً خواستهای لشکری را نادیده می‌انگارند، در سه گروه جای می‌گیرند: نخستین و بزرگترین گروه، روی هم رفته نسبت به خواستهای لشکری بی‌تفاوت بوده و گرایش به آن دارند که هزینه‌های لشکری را هدر دادن پول به شمار آورند، مگر آنکه خلاف آن ثابت شود. گروه دوم با بدگمانی به ارتش می‌نگرند، و بر این باور هستند که دیدگاههای ارتش هم بر عکس و هم ناسازگار با موضوعهای گوناگون جامعه، از جمله همجنس بازی، می‌باشند. و سومین گروه به ارتش با دیدهٔ ستایش بی‌مانند نگریسته و آن را نماد نیکی‌هایی به شمار می‌آورند که از سوی دیگر گروههای جامعه نادیده انگاشته می‌شود.

جای شگفتی است که گروه سوم می‌تواند بسیار خطرناک باشد. یک جامعه مردم سالار معمولاً تا اندازهٔ معینی بدگمانی نسبت به ارتش را زمینه سازی می‌کند: نپسندیدن درجه‌بندی سازمانی، پیروی از خود، و بستگی به انضباطی که زندگی لشکری خواهان آن است. از سویی دیگر، تفاوت نامحدود میان اختیار ارتش و تخصص، می‌تواند مایهٔ خطاهای کلان در سیاست برونمرزی و دفاعی شود. آزمون ترس آور جنگ جهانی نخست، یعنی هنگامی که تفاوت اختیار در ارتش در بالاترین سطح خود بود، هشدار مهمی را فرا روی می‌نهد. ژنرالها بارها به راهبرد خونریزی بیرحمانه روی آوردند، نه صرفاً به دلیل خودبینی، بلکه به دلیل اینکه روزنامه نگاران و سیاستمداران، ایشان را همچون خدایان جنگ و نه آنچه که به راستی بودند - یعنی مردانی گناه‌پذیر - ستودند. البته [این ژنرالها] بسیار دانش آموخته، میهن دوست، و مصمم بودند. در پایان آن کشمکش، اعتماد دو سویه در سطح بالا و در میان جامعه فرو ریخت. سیاستمداران دیگر اعتمادی به پیروان لشکری خود نداشتند، و بیشتر از یک رهبر لشکری گرایش به آن یافتند

که انگارهٔ «ضربه زدن به پشت» را تأیید کنند.

کنترل به جای ارتش از سوی کشوریان نیاز به یک رهبری سیاسی دارد که دریافته باشد تا چه اندازه پیامد و نتیجه هر جنگی می‌تواند نامطمئن باشد، و بداند که حتی پیشه‌مندان به خوبی آموزش یافته و متعهد ارتش نیز می‌توانند دچار اشتباه شوند. چنین سیاستمدارانی می‌توانند کنترل کارآمد کشوری را بر لشکری به کار اندازند، زیرا می‌توانند دریابند که چه ارزشهای لشکری به جا بوده و چه افسرانی بهتر هستند، و نیز می‌توانند اهمیت نسبی نیازمندیهای سیاسی و لشکری را بسنجند. از سوی دیگر این معادله، روابط کشوری - لشکری نیاز به افسرانی دارد که برتری نگرشگاههای سیاسی را در جنگآوری درک و پذیرفته باشند، و بتوانند با مداخله کشوریان در قلمرو خودشان کنار بیایند، چه اینگونه مداخله‌هایی را دوست داشته باشند یا نداشته باشند. و در بالاترین سطح بایستی گفتمانی میان دولتمردان و ژنرالها در میان باشد که این گفتمان ممکن است بر پایه‌ای نابرابر [به سود کشوریان] باشد. روی هم رفته، روابط بجای کشوری - لشکری نیاز به استانده‌های لشکری متمایز از جامعه سراسری دارد؛ یعنی جامعه‌ای که نیاز به تفاوت را، حتی اگر همیشه دیدگاههای لشکری را تأیید نکند، می‌ستاید.

روندهای روابط کشوری - لشکری آمریکا، که بهسازی نشده باشند، می‌توانند بیماریهای مشخصی را بپرورانند. همانا شکاف گسترده کشوری - لشکری طی یک دوره بحران که با کاربرد زور همراه باشد، احتمالی بسیار جدی است. در گذشته نزدیک، چنین تنشهایی مایهٔ جدایی آشکار [کشوری - لشکری] نشدند؛ برای نمونه، فرانکلین روزولت در سال ۱۹۴۲ اصرار می‌ورزید که آمریکا به شمال آفریقا یورش ببرد، البته رئیسان ارتش و دریاداری آشکارا با چنین کاری مخالف بوده، و به جای آن موافق آرایش نیرو در انگلیس بودند تا در ۱۹۴۳ به قاره [اروپا] یورش ببرند. در آن زمان نمی‌شد گمان برد که یک افسر والای ارتشی این گفته‌های شکاف‌انگیز را به رسانه‌های همگانی، یعنی به جایی که می‌توانست بازتابی جنجال‌آمیز و شکننده داشته باشد، بدهد. مطمئناً گهگاه یکی از افسران سوگند خود را درباره سکوت کنار گذاشته و به یک روند کارآوری اعتراض می‌کند، ولی در اینگونه موردهای نادر چنین افسرانی بهای سنگین شکستن

سکوت را پرداخته و به خدمت ایشان در ارتش پایان داده شده است.

در پیرامونگاه کنونی، چنین موردهایی نادر نیستند. از این روی، امکان دارد که رئیسان جمهور در کوشش به نمود دهی به راهبرد آمریکا بر آن شوند که با پندار لشکری کنار آمده، و البته در روند کاری دولتمردی [و سیاست‌گذاری لشکری] به ندرت پندار لشکری به تنهایی می‌تواند رهنمودی بسنده برای یک گزینه گویای سیاست برونمرزی باشد. اگر لینکلن پند رایزنان ارشد لشکری را می‌پذیرفت، احتمال فروریزی اتحادیه [یعنی اتحاد ایالتها] جدی می‌شد. اگر روزولت تصمیم پیکار را به ژنرال جورج سی. مارشال و دیاردار ارنست ج.کینگ واگذار می‌کرد، کاملاً این امکان پدید می‌آمد که در کرانه‌های فرانسه در سال ۱۹۴۳ [لشکریان متفقین به هنگام پیاده شدن] با یک شکست خونین روبرو شوند. اگر هری اس. ترومن پند سر فرمانده خود را در کارزار خاور دور [یعنی ژنرال مک آرتور در جنگ کره] می‌پذیرفت (و اگر پند رئیسان ستاد راکه همگی از سر فرمانده کارزار پشتیبانی می‌کردند، پذیرا می‌شد) امکان داشت که جنگ جهانی سوم به راه می‌افتاد.

ارتش آمریکا در بیشتر دوران تاریخ خود به گونه‌ای چشمگیر از سوی استانده‌های همزمان دچار سیاست زدگی شده است. وینفیلد اسکات[1]، یکی از فرماندهان ارتش، حتی زمانی که هنوز در پوشاک لشکری بود، کاندیدای ریاست جمهوری شد، و دیگران (مانند لئونارد وود[2]) دیدگاهها و آرمانهای سیاسی خود را پنهان نمی‌کردند. ولی تا سال ۱۹۴۰، و به جز دوره‌هایی از جنگ آشکار، ارتش، نیرویی نادیده انگاشته شده در زندگی آمریکائیان به شمار می‌آمد، و آمریکا نیز نیروی کانونی سیاست بین‌المللی نبود. این روال دگرگون شد. برغم اینکه بودجه دفاع فدرال نسبت به اوج آن در دهه ۱۹۸۰ نزدیک به پنجاه درصد کاهش یافته است، ولی روی هم رفته بخش مهمی از بودجه فدرال را در بر می‌گیرد، و ارتش هنوز هم میلیونها آمریکایی را در استخدام دارد. مهمتر آنکه، هم اکنون روابط کشوری - لشکری در آمریکا دیگر تنها در چهار دیواری اتاقهای در بستهٔ سیاست واشنگتن اثرگذار نیست، بلکه اثر آن بر روابط با دیگر کشورهای

1. Winfield Scott
2. Leonard Wood

جهان نیز آشکار می‌شود. گزینه‌های آمریکا درباره کاربرد زور، تردستی راهبرد آمریکا، گویایی راهکارهای آمریکا، و خواست رهبران آمریکا، پیامدهایی جهانی دارند. آنچه را که در سالهای گذشته، بگو مگوهای ناخوشایند به شمار می‌آمدند، هم اکنون بزرگ‌تر شده و همچون درگیری ستیزآمیز در مقیاسی کلان در آمده، و گمان می‌رود پیامدهای بسیار ناگواری به بار آورند. اگر این دشواری را نادیده انگاریم آرمانگاههای پایه‌ای دولت فدرال را به فراموشی سپرده‌ایم. یعنی: «آمادگری برای دفاع مشترک» در جهانی که امنیت را نمی‌توان به سادگی به دست آورد.

۱۵

دوران اطلاع رسانی و سازمانهای اطلاعاتی

نوشته: بروس دی. برکوویتز

بیشتر کارشناسان بر این گمان هستند که دستگاههای اطلاعاتی آمریکا نیاز به بازپردازی و بهسازی دارند. همانا گاهی دیده می‌شود که هر کسی می‌خواهد دستی در بهسازی جامعه اطلاعاتی داشته باشد....... [همانگونه که چند مورد] بررسی‌های انجام شده از سوی سازمانهای رسمی و غیر رسمی درباره چگونگی بهسازی دستگاه اطلاعاتی آمریکا [گویای این نیاز می‌باشند]........

همه این کوششها در راستایی درست به کار افتاده و شماری از پیشنهادها نیز خوبیهایی دارند. ولی همگی نارسایی دارند. این بررسیها بیشتر پیشنهاد دگرگونیهای فزاینده را پیش کشیده‌اند - و از یک سازمان به یک سازمان دیگر پرداخته‌اند، و در راه بهبود کارآیی یا پاسخوری گام برداشته‌اند. بهسازی مدیریتی کافی نمی‌باشد. کار مهم سازمان اطلاعاتی دستیابی به اطلاعات است. هیچ فن آوری به اندازه فن آوری اطلاعات رو به بهبودی نرفته است، و هیچ بخشی از جامعه ما با سرعت دگرگونی [فن آوری] اطلاعات پیشرفت نکرده است.

بیشتر مردمان دست کم برخی از نمودهای فنی و اقتصادی انقلاب اطلاع رسانی آشنا هستند: توان‌پردازش تراشه‌های [رایانه‌ای] تقریباً با گذشت هر ۱۸ ماه دو برابر می‌شود؛ [در سالهای اخیر] سهام فن آوری اطلاع رسانی، عمدتاً مایهٔ شکوفایی سراسر بازار سهام شده‌اند؛ هر یک از سه شبکه تلویزیونی اصلی آمریکا آماج ادغام یا خرید بوده‌اند؛ و داراترین مرد در آمریکا

کسی است که....... آموزش دانشگاهی خود را رها کرده و دارایی خود را از راه فروش نرم‌افزار به دست آورده است.

بایستی گفت که این تنها فن آوری نیست که دچار دگرگونی شده است. چگونگی کاربری و همکنشی مردمان با اطلاع رسانی نیز دگرگون شده است. «کانال موج - زنی»[1] بیش از یک کلیشه می‌باشد - این کانال چگونگی بکارگیری امروزی اطلاع رسانی از سوی مردمان را تشریح می‌کند. امروزه چشمداشت مردمان آن است که اطلاعات [آگاهیها] را بی‌درنگ دریافت دارند، و این آگاهیها را به گونه‌ای به دست آورند که بتوانند به سادگی آنها را به کار ببرند. مردمان چندان مایل نیستند که «خرد» روال -گذاران را پذیرا شوند. در دوران انبوهه‌های رسانه‌ای، پانصد شرکت خدماتی کابلی [تلویزیونی]، و اینترنت، به همگان این امکان را می‌دهند که از چند منبع گزینشی خودشان اطلاع به دست آورند. مردمان اغلب می‌خواهند خودشان به ارزیابی دادهها بپردازند.....

جامعه آمریکا بازتابگر این دگرگونیهای فن آوری و اجتماعی می‌باشد. به همچنین است اقتصاد بخش خصوصی. آیا جامعه اطلاعاتی آمریکا نیز بازتانگر همین دگرگونیها می‌باشد؟

در بخش مهمی از این سده [سده بیستم] جامعه اطلاعاتی پیشرفت فن آوری اطلاع رسانی را در جهان رهبری کرد. سازمانهای اطلاعاتی سخت درگیر در گسترش شبکه‌های تلگراف و تلفن، رایانه‌های نوین، و ساختواره‌های ارتباطات و دیدبانی کیهان - پایه‌ای بوده‌اند. همچنین جامعه اطلاعاتی رویه‌های تحلیلگری نوین و زمینه‌های تخصصی تازه‌ای پدید آورد. برای مثال، سازمانهای اطلاعاتی جنگ جهانی دوم، انگیزشگاه کار آموزی بسیاری از متخصصان و کارشناسان منطقه‌ای در زمینه سیاست و دانش اقتصاد کلان بوده‌اند.

سازمانهای اطلاعاتی دستی چیره بر چگونگی کاربرد اطلاعات از سوی مردمان دارند. دفتر خدمتهای راهبردین[2] گونهٔ هنرمندانه‌ای از پیونددهی گزارشها را برای بهره برداری مقامهای بالا پدید آورد؛ زمانی که پرزیدنت هری ترومن دفتر خدمتهای راهبردین را ملغی کرد، کارگاههای تحلیلگری آن را پا بر جا نگهداشت زیرا چگونگی گزارشهای [ی آن را] دوست داشت. همچنین

---

1. Channel surfing
2. The Office of Strategic Services (OSS)

روند نگارش ارزیابیهای اطلاعات ملی[۱]، در آغاز در سالهای نخستین دهه ۱۹۵۰ پدید آمد، که یکی از نخستین روشهای «بهترین چارچوبهٔ» کاری برای درون سازمان را نمود داده، و پیش از دیگران، آسانگران پیشه‌مند آن، گروه‌بندی سرخ، توفان مغزی، و دیگر روشهایی راکه امروزه به فراموشی سپرده شده‌اند به راه انداخت. حتی الگوها و نمادهای رسانه‌های نوین، ریشه در نوآوری دستگاههای اطلاعاتی دارند: به یک سازهٔ معمولی برنامه خبری تلویزیون بنگرید که تا اندازه‌ای مانند یک مرکز فرماندهی و کنترل اطلاعات می‌باشد.

با این همه نشانه‌هایی چند گویای آن هستند که جامعه اطلاعاتی دیگر در جهان اطلاعات پیشگام نمی‌باشد، و ممکن است که در برخی از زمینه‌ها بسیار پس افتاده باشد. زیربافت این دشواری از ناکامی جامعه اطلاعاتی در همروی با چگونگی کاربرد اطلاعات از سوی جامعه نوین امروزی، و چگونگی پدیداری فن آوری اطلاعات در جامعه کنونی، ریشه گرفته است. در نتیجه، الگوی ما برای گردآوری اطلاعات بِروز نمی‌باشد. این واقعیتی است که تلاشهای کنونی در زمینه بهسازی گرد آوری اطلاعات، در شناخت آن ناکام مانده است.

رهیافت بهسازی کنونی

افزون بر کوششهای گوناگون برای اطمینان از اینکه جامعه اطلاعاتی از قانون پیروی کرده و نیازمندیهای نظارت [کشوری] را برآورده می‌کند، دولت کلینتون..... بر دو زمینه از بهسازی دستگاه اطلاعاتی تمرکز کرد: نخست اینکه سازمان اطلاعاتی راکاراتر و مسئول‌تر کرده و دوم اینکه به تعریف نقش‌ها، وظیفه‌ها، مأموریتها و شایانه‌های درون جامعه اطلاعاتی دست یازید.......

بیشتر کوششهای دولت در زمینه بهسازی دستگاه اطلاعات بر صرفه جویی در هزینه‌ها و بهبود خدمت دهی به دستگاههای مشخص [دولت] بود....... رهیافت دیگر دولت....... کلینتون....... در بهسازی دستگاه اطلاعاتی آن بود که چگونگی انجام کارهای اطلاعاتی را به باز

1. National Intelligence Estimates

اندیشی گذارد و تعیین کند که چه کس یا کسانی بایستی چه کارهایی را به انجام رسانند..... بدبختانه، طرحهای پرزیدنت کلینتون برای [بهسازی] دستگاه اطلاعاتی دارای زمینه‌هایی بد بجا مانده از سیاست انرژی جیمی کارتر و برنامه هیلری رادهام کلینتون[1] درباره درمان و تندرستی بود. برنامه‌های رئیس جمهور، جهانی را [به تعریف در آورده بود]که در آن درخواست [یا تقاضا] بسیار، و منابع محدود بوده، و راه حل ارائه شده آن بود که یک دیوان سالاری متمرکز با برنامه‌ریزی بهتر، می‌تواند از یک وضعیت بد، بهترین را پدید آورد.......

گزیرهٔ دیگر بهسازی

رهیافت دولت کلینتون در زمینه بهسازی - کارآیی بررسیها، روند کارکردها، برنامه‌ریزی و اولویت دهی بهتر -..... نیاز به آن دارد که در روال اطلاعاتی متمرکز سنتی هیچ چیز نادرستی در میان نباشد (مقامهای دولتی ترجیح می‌دهند که به این روال «یکپارچگی» بگویند) که مدیریت بهتر نتواند آن را بهبود بخشد. بر این پایه، گمان بر این بود که چنین برنامه‌ای یک جامعه اطلاعاتی کارآتر و با کارکرد روان‌تر به کار افتد، تا بتواند بهترین بازده را به دست مصرف کنندهٔ اطلاعات.....، [دهه] ۱۹۵۰ بدهد.

گمان بر این بود [که] کنگره نیاز به بیش از یک سال زمان دارد تا با کاخ سفید در زمینه پدید آوری کمیسیون مقررات و تواناییهای جامعه اطلاعاتی آمریکا[2] به توافق برسد. پس از آن خود کمیسیون نیز نیاز به یک سال زمان برای تکمیل بررسی دارد..... تا پیشنهادها را به کار اندازد..... [و این نیاز داشت به اینکه] تا پس از انتخابات ۱۹۹۶ چشم به راه بماند. بر این مدت زمان بایستی، زمان لازم برای گفتگو، قانونگذاری، به نتیجه رسی، پدید آوری سخت‌افزار، و استخدام کسانی [برای این روال کاری] را نیز افزود، و دیری نپایید که آشکار [شد] نتیجه‌های اندکی [به سرعت] دستیاب [خواهند] شد.

---

1. Hillary Rodham Clinton

[همسر رئیس جمهور پیشین بیل کلینتون و سناتور کنونی از ایالت نیویورک.م]

2. The Commission on the Roles and Capabilities

این را می‌توان با «بهسازی» در جهان خدمت‌های اطلاع رسانی، برون از دستگاه دولت به مقایسه گذاشت. [شرکت] مایکروسافت[۱] برنامه‌ای ریخت که بر پایه آن به رقابت با دیگر شرکتهای روی خط رایانه‌ای اطلاع رسانی، مانند کامپوسرو[۲]، پرادیجی[۳]، و امریکا آنلاین[۴] بپردازد. در زمانی که این شرکت می‌خواست خدمت روی خط رایانه‌ای خود را به کار اندازد، دریافت که بازار [مصرف] کاملاً دگرگون شده است؛ و فرصت مناسب آن نیست که ماه - بهای معینی را برای ارائه خدمت ویژه روی خط دریافت دارد، بلکه بهتر آن است که از اینترنت همچون یک «فراهم آورندهٔ محتوایی» [برنامه‌های مصرفی] و نیز پدید آورندهٔ نرم‌افزار بهره گیرد. همچنین مایکرو سافت دریافت که از رقیبانی همچون سان مایکرو سیستمز[۵] و نتِسکیپ[۶] بسیار پایین‌تر می‌باشد - شش تا ده ماه! - و از این روی نیاز به کوشش فراوان دارد.

از این روی برنامه‌های خود را کنار گذاشته و راهبردی نو را پدید آورد. این شرکت برای بکارگیری راهبرد نو خود، طرح برنامه‌ریزی خدمت روی خط خود را بازپردازی کرد، و شبکه مایکرو سافت را با کارآوری اینترنت-پایه‌ای در راستای اطلاع رسانی و خدمت دهی در چارچوب شبکه جهانگستر[۷] به کار انداخت. این شرکت سیستم دریچه‌های کارآوری[۸] و کاربردهایی مانند دفتر مایکروسافت[۹] را بروز در آورد؛ و بر این پایه از راه شبکه با کارآیی به کار پرداخته و همهٔ شرکتهایی را در زمینه اینترنت تجربه‌هایی داشتند، مانند ورمیر تکنولاجیز[۱۰] را خریداری کرد. مایکرو سافت افزون بر نشان دادن کارورزی سریع و نرمش‌پذیر، حتی نرم افزارهای خود را به کرایه کنندگانی همچون کامپوسرو و امریکن آنلاین - یعنی شرکتهایی که در آغاز گمان می‌رفت رقیبان آن باشند - پروانه دهی کرد. سراسر این روند یک سال به درازا کشید.

جامعه اطلاعاتی نیاز به پویندگی سریع نیز دارد، ولی سازمان سنتی نمی‌تواند چنین

1. Microsoft
2. Compu Serve
3. Prodigy
4. America Online
5. Sun Microsystems
6. Netscape
7. World Wide Web
8. Windows operating system
9. Microsoft Office
10. Vermeer Technologies

وظیفه‌ای را به انجام برساند. الگوی امروزی برای جامعه اطلاعاتی - چگونگی سازمان‌یابی و کارآوری آن - همانند ساختواره‌ای از یک دوره پیشتر می‌باشد. حتی نام «سازمان اطلاعات مرکزی» [سیا] نیز باز مانده دوره نیودیل[1] است، که طی آن دیوان سالاریهای ملی بزرگ و توانمند را راهکار دستیابی به کارایی و انجام کارها به شمار می‌آوردند. زمانی که سی آی ای پدید آورده شد، انگیزه دیوان سالاری متمرکز برای گرد آوری اطلاعات، دست کم همچون یک دیوان سالاری متمرکز برای برنامه‌ریزی اقتصادی ستوده می‌شد. افزون بر این، تمرکز، در زمانی که فن آوری اطلاع رسانی گران بود، می‌توانست اقتصادهای کلان را بارور کند. (با یادآوری «مشارکت زمانی» و چشم براه ماندن برای «نرخهای برون از اوج» با دستگاه رایانه در زیر زمین؟) یک سازمان متمرکز در آن زمان بهترین راه برای اطمینان‌یابی از درز نکردن اطلاعات حساس بود. برگزینش یک «میانجی اطلاعاتی» گامی بزرگ به پیش به شمار می‌آید - البته اگر کسی خواهان آنگونه سازمان اطلاعاتی باشد که مانند دیوان سالاری سوسیالیست نروژی در میانه سدهٔ بیستم کار کند. این روال در جهانی که به سوی سازمانهای اطلاعاتی پویا، پخش کننده و شبکه‌مند به پیش می‌تازند، چندان جور در نمی‌آید.

به جای باز نویسی نمودارهای سازمانی یا گزینش شایانه‌های اطلاعاتی ملی که طی چند سال به بن بست می‌رسند، شایسته است که بهسازی دستگاه اطلاعاتی چنان به کار افتد که برآورندهٔ نیازهای یک سازمان اطلاعاتی در سدهٔ بیست و یکم باشند. دست کم چنین چشم اندازی بایستی آن اصلهای سراسری را بازگو کند که تعیین می‌کنند جامعه اطلاعاتی چه کارهایی را می‌باید دنبال کنند؛ رهیافتی سازمانی را پدید آورد که به درستی سازگار با نیازهای دگرگونی

---

۱. نیودیل New Deal یک برنامه درونمرزی برای آمریکا بود که از سوی پرزیدنت فرانکلین دی. روزولت در زمان نامزدی برای ریاست جمهوری در دوم ژوئیه ۱۹۳۲ برای رویارویی با اُفت بزرگ اقتصادی (The Great Depression) پیشنهاد و پس از انتخاب به اجرا گذاشته شد. این برنامه فلسفه سیاسی بازار آزاد و بدون دخالت دولت را کنار گذاشته و یک برداشت اقتصادی که دولت آنرا تنظیم می‌کرد پدید آورد تا ترازی را میان خواستگاههای متضاد اقتصادی فراهم آورد. این برنامه با فردیل (Fair Deal) پرزیدنت هری ترومن (۱۹۴۵-۵۳) دنبال شد. روی هم رفته هر دو حزب بزرگ آمریکا، بیشتر بهبودآوریهای نیودل را به عنوان بخش همیشگی زندگی ملی [آمریکا] پذیرا شدند.م

اطلاعاتی باشند و توان جهان برونی را در زمینه این نیازمندیها بهبودی بخشیده؛ و برداشتی را فراهم آورد که بر پایه آن، اطلاعات فراهم آوری شده، به گونه‌ای باشند که به راستی با چگونگی کاربرد اطلاعات از سوی دولت و کلاً از سوی همگان، همخوانی داشته باشد.

بهینه سازی

شناخت وظیفه و مأموریتهای اطلاعاتی و شایانه‌های آنها، تنها بخشی از روند برنامه‌ریزی اطلاعاتی می‌باشد، و در دوران اطلاعات شاید بخش کم اهمیت‌تر آن به شمار آید. مهمترین بخش همانا شناخت زمینه‌های ویژه‌ای است که جامعهٔ اطلاعاتی در آنها از برتری نسبی در برابر دیگران برخوردار باشد.

با بازگشت به اصلهای نخستین، می‌توان پرسید که چرا آمریکا نیاز به یک جامعه اطلاعاتی دارد. یعنی اینکه چرا آمریکا به یک سازمانی که دولت هزینه‌های آن را تأمین و سرپرستی آن را داشته باشد، نیاز دارد، تا از راه آن به گرد آوری و تحلیلگری اطلاعات بپردازد؟ بیشتر اطلاعاتی را که مقامهای آمریکایی به کار می‌گیرند، هم اکنون و همیشه نیز چنین خواهند بود، که از منابع باز- مانند روزنامه‌ها، مجله‌ها، رسانه‌های گزارشگری، یا در این زمینه مبادله عادی اطلاعات طی انجام کارهای روزانه - دستیاب می‌شوند. دلیل داشتن یک دستگاه اطلاعات همانا یافتن و تفسیر اطلاعات مربوط به امنیت ملی می‌باشد که دولت نیاز به آنها داشته و نمی‌تواند آنها را از رسانه‌های همگانی یا دیگر منبع‌های بازرگانی به دست آورد. کلاً اینگونه اطلاعات در رده‌های زیرین جای می‌گیرند:

- کارشناسی‌هایی را که بخش خصوصی به دلیل ناسود آوری، نمی‌تواند دنبال کند؛
- اطلاعاتی را که بخش خصوصی نمی‌خواهد یا نمی‌تواند، به دلیل ناسودآوری یا پیچیدگی افزون فن آوری آن، پیگیری کند؛
- اطلاعاتی را که بخش خصوصی نمی‌تواند یا نمی‌خواهد، به دلیل محدودیتها یا خطرهای قانونی که دارند، دنبال کند؛ و

● درهم بافی فراوردههای اطلاعاتی تخصصی (در آمیختن با دیگر منبع‌ها [ی دانستنی] به گونه‌ای مناسب) برای مقامهای آمریکا.

بسیاری از سازمانها آماده فراهم آوری اطلاعات هستند. پرسش فرا روی برنامه ریزان اطلاعاتی آن است که «چه نمونه‌هایی از اطلاعات را تنها می‌توان از راه جامعه اطلاعاتی به دست آورد؟» هنگامی که پرسش را چنین، پیش آورند، آشکار می‌شود که این اطلاعاتی هستند که بر آماج‌هایی پویا هدفگیری شده‌اند. در دوران اطلاعات، بخش نادولتی، ناسرّی و بازرگانی [اطلاعات] بهتر به پیش می‌رود. از این روی بهینه سازی ویژه جامعه اطلاعاتی نیاز به آن دارد که بتواند با دگرگونی پیوسته همخوان شود.

به یک نمونه زمان کنونی بنگرید. تا همین پنج سال پیشتر، تنها جامعه اطلاعاتی می‌توانست ماهواره‌های شناسایی که از توان گمانپردازی اطلاعات کیفیتی برخوردار باشند، بسازد. امروزه دیگر چنین نیست. شرکتهای خصوصی مانند ارث واچ[1] و اسپیس ایمیجینگ[2] ماهواره‌های شناسایی می‌سازند که از چنان توان پیشرفته‌ای برخوردار هستند که دولت احساس می‌کند بایستی مقرراتی در زمینه آنها وضع کند: مقامها [ی دولتی] از این بیم دارند که اگر دسترسی به این [ماهواره‌های] تصویر بردار آزاد باشد، می‌توانند برای امنیت ملی خطرناک باشند.

چنانچه شرکتهای بازرگانی بتوانند یا بخواهند چنین ماهواره‌هایی بسازند، بایستی بپرسیم که چرا جامعه اطلاعاتی می‌باید همین کار را بکند [یعنی ساخت ماهواره‌های شناسایی]. آیا هنوز هم گونه‌های معینی از [ماهواره‌های] تصویر بردار هستند که تنها دولت می‌تواند بسازد؟ آیا ارزش آن را دارد که هزینه‌های کناره‌ای و خطر افزونتر نگهداری یک دستگاه ویژه دولتی گرد آوری اطلاعات را پذیرا شویم؟ آیا اگر بخش خصوصی که به درستی هنجارمند باشد، می‌تواند چنین اطلاعات تخصصی را فراهم آورد؟

---

1. Earth Watch [دیدبان زمین]
2. Space Imaging

ماهواره‌های تصویر بردار یک نمونه برجسته آن می‌باشند، ولی این موضوع در زمینه‌های دیگر نمود دارد. در جهان منبع گزارشدهی انسانی، دستگاههای خدمت رسانی اطلاعات بازرگانی رو به گسترش می‌باشند، تا درخواستها و فرصتهای نو رسیده را پاسخگو باشند. به گسترش سی ان ان، سی ان بی‌سی[1]، و حتی ام تی وی[2] بنگرید. در سالهای پیشتر، تنها راه برای داشتن کسی برای گزارش صحنه‌ای از جاهایی مانند رواندا یا تاجیکستان آن بود که یک دیپلمات دستگاه سیاست برونمرزی [وزارت خارجه، در سفارتخانه‌ها و نمایندگیها] یا یک عامل سی آی ای [سیا] در محل باشد. هم اکنون پیتر ارنت[3] از بغداد گزارش می‌کند، کریستین امانپور[4] سارایوو را پوشش می‌دهد، و تابیتا سورن[5] آخرین گزارشها را از جهان نسل زیر ۲۵ سال عرضه می‌کند.

در زمینه تحلیلگری اطلاعات نیز چنین می‌باشد. برای نمونه، به اطلاعات اقتصادی بنگرید. در گذشته، سی آی ای یکی از چند سازمانی بود که می‌توانست تحلیلگریهای خوب اقتصادی بین‌المللی را به دست دهد؛ این سازمان دادهها و تخصص بی‌مانندی داشت. هم اکنون بسیاری از سازمانها در سراسر جهان به گرد آوری اطلاعات و تحلیلگری آنها می‌پردازند – داو جونز[6]، مک گرا – هیل[7]، دان اند برد استریت[8]، تنها شمار اندکی از اینگونه سازمانها هستند. با این همه بسیاری از کارشناسان می‌گویند که جامعه اطلاعاتی بایستی کوششهای خود را در زمینه فراهم آوری اطلاعات اقتصادی (با این ادعا که سیاست بازرگانی در دوره پس از جنگ سرد اهمیت بیشتری یافته است) افزایش دهد، بی‌آنکه روشن سازد که جامعه اطلاعاتی چه چیزی را بهتر یا جدا از آنچه که از سوی صدها هزار تحلیلگر اقتصادی و مالی در سراسر جهان انجام می‌گیرد، پدید می‌آورد.

از آنجایی که تواناییهای بخش خصوصی رو به بهبود می‌روند، جامعه اطلاعاتی نیاز به

1. CNBC
2. MTV
3. Peter Arnett
4. Christine Amanpour
5. Tabitha Soren
6. Dow Jones
7. MC Graw - Hill
8. Dun & Bradstreet

آن دارد که به سوی مرز بعدی فن آوری و تخصص بشتابد که هنوز بخش خصوصی به آن راه نیافته است. در جایی که چالش برای بهسازی جامعه اطلاعاتی، همگامی با این دگرگونیها می‌باشد، دید بنیادین آن است که چالش بزرگتر همانا پدید آوری سازمانی است که بتواند خود را با گذر زمان هماهنگ کند.

پدیدآوری سازمانهای سازگاری پذیر

برخی از روالهای گرد آوری اطلاعات که جامعه اطلاعاتی به کار گرفته است مربوط به سالهای آغازین دهه ۱۹۷۰ می‌باشند، یعنی زمانی که آمریکا دفترچه‌های چک خود را با ماشین حساب‌های بومار برینز[1]، یعنی بهترین شمارگرهای آن زمان، تنظیم می‌کردند. امروزه دیر زمانی است بومار به فراموشی سپرده شده است، و هم اکنون مصرف کنندگان هزینه‌های شخصی خود را با رایانه‌های شخصی و نرم افزارهای مالی شخصی مانند کیکن[2] رهگیری می‌کنند. اگر چه پذیرفته شده است که جامعه اطلاعاتی با گذشت سالها، بهبودهایی را در کار خود فراهم آورده است ولی بایستی یک کار فراتر از معمول در سازمانی که هنوز به فن آوری اطلاعاتی مربوط به یک چهارم سده گذشته چسبیده است، به انجام رسد.

یک دلیل اینکه چرا جامعه اطلاعاتی نمی‌تواند به گونه‌ای کارآمد با انقلاب اطلاع رسانی برخورد داشته باشد، آن است که نیازمندیهای اطلاعاتی و برتری نسبی جامعه اطلاعاتی هر دو پویا بوده، ولی دیوان سالاری سنتی سازمان اطلاعات، ایستا بوده است. افزون بر این، سازمانهایی که مسئول پدیدآوری و کاربرد فن‌آوری هستند. مانند دفتر شناسایی ملی[3] و سازمان امنیت ملی[4]، چارچوبه سازمانی تعصب‌آمیزی را پدید آورده‌اند، و تعصب همیشه در برابر دگرگونی ایستادگی می‌کند. چنین سازمانهایی، خود (و فن‌آوری خود) را در بودجه چنان جاسازی کرده‌اند، که دیگر از جا کندن آنها دشوار می‌باشد. همانا اغلب این سازمانها در یک سطح

---

1. Bomar Brains
2. Quicken
3. National Reconnaissance Office (NRO)
4. National Security Agency (NSA)

محرمانه به کار می‌پردازند که این روال، آنها را منزوی می‌کند. در نتیجه، اغلب جامعه اطلاعاتی در فن‌آوریهایی معین گیر می‌افتد، حتی زمانی که اندیشه‌های نو و یا احتمالاً بهتر به میان می‌آیند.

برای مثال، کمیته اطلاعات مجلس نمایندگان[1]، اخیراً پیشنهاد کرد که ماهواره‌هایی ساخته شوند که کوچکتر، کم هزینه‌تر بوده و زمان کمتری برای طراحی و ساخت و پرتاب آنها باشد. دفتر شناسایی ملی که از سوی کمیته اطلاعات سنا[2] پشتیبانی می‌شد، خواهان آن شد که دستگاههای [ماهواره‌ای] بزرگ کنونی را نگهدارد. بر پایه گزارش‌های رسانه‌ای، کمیته مجلس نمایندگان در این بازی بازنده شد (زیرا یک کمیسیون مأمور رسیدگی به این موضوع شد). همین دشواری نیز در سازمان‌های تحلیلگری پدید آمد، که البته اختلاف در این زمینه معمولاً درباره روش - شناسی‌ها است و نه فن آوریها.

بایستی گفت که کوشش دولت [کلینتون] درباره بهبود کارایی از راه استوارسازی سازمانها، این دشواری را بدتر خواهد کرد. استوارسازی مایه محدودیت پایگاه اندیشه‌های نو می‌شود. اگر جامعه اطلاعاتی می‌تواند وظیفه‌هایی را به انجام برساند که هیچکس دیگری توانایی آن را ندارد (که بایستی مورد نیز همین باشد)، سپس، خرد به ما می‌گوید که نیاز به سازمانهایی چندگانه درون جامعه [اطلاعاتی] داریم تا اندیشه‌های گوناگونی را در انجام وظیفه و مأموریتها به کار گیریم. گمان نمی‌رود که چنین بازار رقابت‌آمیزی در جایی دیگر یافت شود.

همچنین، اگر شایانه‌های انجام وظیفه در چارچوب سیاست ملی تدوین شوند، فن آوری‌هایی که جامعه اطلاعاتی می‌خرد، احتمالاً بسیار تخصص‌آمیزتر خواهند بود. تجربه به ما می‌گوید که چنین روالی در یک رویهٔ انجام وظیفه در راستایی کاملاً متفاوت در چند سال آینده به کار خواهد افتاد. برای نمونه، از سه گونه دستگاه کیهانی بسیار گرانی که هم اکنون از سوی جامعه اطلاعاتی به‌کار گرفته می‌شوند، اکنون هیچیک از آن فن آوری توجیه پذیری که هماهنگ با مأموریت آنها باشد، برخوردار نیستند - و این به درستی نمایانگر چگونگی چشمداشت هر

1. House Intelligence Committee
2. Senate Intellignce Committee

کس از فن آوری اطلاعات می‌باشد.

زیر- ساختار به خوبی تنظیم شدهٔ سازمان اطلاعات همانا پشتیبانی از بکارگیرندگان آن، مانند ارتش، می‌باشد، که دامنهٔ نرمش پذیری آن را دچار محدودیت می‌کند.

وضعیت موازی با آنچه که گفته شد درباره کارکنان [جامعه] اطلاعاتی نیز می‌تواند کارساز باشد. درگذشته می‌شد تحلیلگران یا فن شناسان را در چارچوبهٔ خدمت کشوری استخدام کرده و سپس در روندی پیشروانه مقامهای مسئولیت آورتری را در رشته تخصصی به ایشان داد. جامعه اطلاعاتی پیوسته نیاز به تخصص‌هایی در زمینه نیروهای متعارف شوروی و موشکهای راهبردین داشت. ولی نیازها دچار دگرگونی روز افزون شدند. امروزه دیگر چنین نیست.

در میان جامعه آمریکا عرضه و تقاضا برای کارهای تخصصی بسیار پویاتر و آشفته‌تر از گذشته شده‌اند. از این روی در زمانی که آی بی‌ام، ای تی اند تی، و سیرز[1] کارکنانی راکه دیگر نیاز ندارند به خدمتشان پایان می‌دهند، اوراکل[2]، ام سی آی[3]، و وال - مارت[4] کارکنانی را برای پاسخگویی به بازارهای نو استخدام می‌کنند. بسیاری از شرکتها استخدام و اخراج را همزمان انجام می‌دهند تا خود را با دگرگونیهای بازار سازگار کنند.

چنین رویه‌ای نیز در جامعه اطلاعاتی روی می‌دهد، زیرا دست کم نیاز به همان نرمش پذیری شرکتهای خصوصی را دارد. بسیاری از نیازمندیها در زمینه اطلاعات تخصصی با احتمال دگرگونی سریع روبرو هستند. شاید مقام سنتی در سازمانهای کشوری، تنها در زمینه کارهای بسیار کلی با مهارت‌های دراز مدت سازگار باشد. از آنجایی که مهارتها مورد نیاز جامعه اطلاعاتی، حتی بیشتر از این تخصص گرا می‌باشند، نیاز به سامانه‌های بسیار نرمش پذیرتر برای کارآوری کارکنان خدمتهای اطلاعاتی دارد.

---

1. Sears
2. Oracle
3. MCI
4. Wal-Mart

الگویی نوین برای دستگاه اطلاعاتی

اگر چه راههایی که مردمان طی آن اطلاعات را به کار می‌گیرند، بی‌اندازه دگرگون شده‌اند، بیشتر گفتمانها درباره سامانه اطلاعاتی، هنوز هم از یک الگوی روند اطلاعاتی بهره می‌گیرند که مربوط به دهه ۱۹۴۰ می‌باشد. این الگوی سنتی «چرخه اطلاعاتی» خطی و یک خطه است: مدیران اطلاعاتی مصرف کنندگان اطلاعاتی را بررسی، و نیازمندیها را تعریف می‌کنند. این نیازمندیها مایه بکارگیری مسئولیتهای گرد آوری [اطلاعات] می‌شود. بر این پایه فن شناسان و افسران پیگیری مورد [اطلاعاتی]، دادههای گرد آمده را پردازش می‌کنند. تحلیلگران دادهها را برای فراوری فراوردههای اطلاعاتی خود به کار می‌گیرند، که پس از آن هماهنگ و ویرایش شده و به دست مصرف کننده داده می‌شوند. هیچکس بر این باور نیست که هنوز به راستی کارکرد اطلاعاتی چنین روندی داشته باشد، ولی این برداشت هنوز نیز درونمایهٔ بسیاری از برنامه ریزیهای اطلاعاتی را در بردارد.

ارتش از مدتی پیشتر الگوی دیگری را به کار گرفته، و نشان می‌دهد که چگونه ممکن است یک پیوند پیوسته و مستقیم میان مصرف کننده اطلاعاتی و گردآورندگان اطلاعاتی پدید آورد. این برداشتها با نامهای مانند «احساسگری در برابر تیرانداز»[1] و «آگاهی برای چیرگی بر میدان نبرد»[2] به کار گرفته شده‌اند. اینگونه برداشتها به جای یک رده‌بندی خطی، یک شبکه پراکنده اطلاعاتی را در چشم انداز دارند. حتی فرماندهان در پایین‌ترین سطح‌های زنجیره لشکری، بر پایه این طرحها، نیازهای اطلاعاتی خود را تعیین و مستقیماً به بده بستان با کاروزان دستگاه گرد آوری [اطلاعات] می‌پردازند. افسران اطلاعاتی مأمور [برای اطلاع دهی] به فرماندهان، این اطلاعات را یکپارچه کرده و فرآورده اطلاعاتی را بافت می‌دهند که نیاز بی‌درنگ [میدان نبرد] را برآورده کند.

امکان دارد که همین را در برون از قلمرو لشکری انجام داد، ولی در این زمینه ما نیاز به بازاندیشی درباره سراسر روند اطلاعاتی داریم. برای مثال، ما می‌توانیم بیشترین شمار

1. Sensor to Shooter
2. Dominant Battlefield Awareness

تحلیلگران را از سازمانهایی مانند مدیریت اطلاعات سی آی ای[۱] واقع در لنگلی، ویرجینا[۲] بیرون آورده و مستقیماً یکایک ایشان را در دفتر مصرف کنندگان اطلاعات جای دهیم (و شاید تحلیلگران و کارکنان کمتری را برای پژوهشهای دراز مدت درباره موضوعهایی که بخش بازرگانی و دانشگاهی آنها را پوشش نمی‌دهند، در مرکز نگه داریم). این «اَبَر تحلیلگران» می‌توانند مأموریتهای خود را مستقیماً از مصرف کنندگان [اطلاعات] دریافت دارند، و برخوردشان با گردآورندگان انسانی و فنی اطلاعاتی [یعنی انسانها و دستگاههای ماشینی اطلاعاتی] و نیز سرچشمه‌های اطلاعاتی بازرگانی برای دریافت دادهها، و سپس فراهم‌آوری فرآوردههای بافته شدهٔ اطلاعاتی باشد.

این رهیافت می‌تواند بهتر به مقامهای دولتی که در برخورد با اطلاعات در جهان واقعی هستند، خدمت کند. مقامهای دولتی مانند بیشتر مردمان اجتماع نوین، اغلب برای خودشان به تحلیلگری می‌پردازند، تا اندازه‌ای به دلیل اینکه خود مسئول تصمیم گیریهای خودشان هستند، و تا اندازه‌ای نیز به این دلیل که مصرف کنندگان اطلاعاتی در همهٔ زمینه‌ها، کمتر احتمال می‌رود که پذیرای اختیار دیگران باشند. رویه آن است که می‌گوید «به من نگو چگونه بیندیشم؛ به اندازه کافی به من اطلاعات بده تا بتوانم خود اندیشه کرده و تصمیم بگیرم». افزون بر این، مقامها خود به دستچین اطلاعات می‌پردازند، و بهتر می‌توانند «خرد هماهنگ شده» را در برابر آنچه راکه گمان می‌کنند درست است، به هر دلیلی که باشد، رها کنند.

این رویکرد از دیدگاه اندیشه گری سنتی ناسپاسی به شمار می‌آید، که می‌گوید خط مشخصی میان تحلیلگران و سیاستگذاران هست که بینش‌مندی اطلاعات را تضمین می‌کند. به هر روی، در پهنه کار آوری راستین، اینگونه منزوی سازی تحلیلگران، مایهٔ نابجایی ایشان می‌شود.

همانا، بیم آن می‌رود که اگر تحلیلگران بسیار به سیاستگذاران نزدیک شوند، ممکن است جامعهٔ اطلاعاتی سیاست زده شود؛ همچنین اگر جامعه اطلاعاتی آمریکا همگام با آن روند

---

1. The CIA's Directorate of Intellignce
2. Langley, Virginia

اجتماعی نشود و درنیابد که روی هم رفته اجتماع چگونه اطلاعات را به کار می‌گیرد، باز هم چنین بیمی به میان می‌آید. برای مثال، هیچکس انتظار ندارد که مقامهای یک شرکت، به سادگی یک پیش‌بینی بر پایه یک گردهمایی نهانی و به فرض واقعی استادان اقتصاد را پذیرا شود. زیرا ما می‌دانیم که اقتصاددانان اغلب با همدیگر توافق ندارند و از مقامهای شرکت انتظار می‌رود که تصمیم بگیرند تحلیلگری کدامیک بهتر جور در می‌آید. و از این روی ما آن مقامها را برای تصمیمی که گرفته‌اند، مسئول می‌دانیم.

به همچنین است راه حلی که در دوران اطلاعات برای جلوگیری از سیاست زدگی اطلاعاتی به‌کار گرفته می‌شود، که طی آن شماری از کانونهای تحلیلگری رقابتگر به‌کار می‌افتند. در اینجا ما می‌توانیم به مقامهای سیاسی این امکان را بدهیم که اختیار تصمیم پایانی را دارا باشد و (در هر موردی) ایشان را در زمینه در پیش گرفتن این یا آن رویکرد مسئول به شمار آوریم.... کوشش برای «پویایی» جامعه اطلاعاتی از راه کاهش شمار تحلیلگران و سازمانهای تحلیلگری، نه تنها مایه صرفه جویی اندک و نسبی در هزینه‌ها می‌شود (تحلیلگران بخش بسیار اندکی از بودجه اطلاعاتی را به خود اختصاص می‌دهند)، بلکه جلوی این رقابتگیری اندیشه‌ها را نیز می‌گیرد.

در پشتیبانی از جهان تندگام اطلاعات، دشوار است که با روند برنامه‌ریزی سنتی همگام شویم. و این گویای آن است که چرا جامعه اطلاعاتی نیاز به رهیافتهایی نوین در زمینه سازمان و مدیریت دارد. هیچ روند برنامه‌ریزی متمرکز - یا «یکپارچه‌ای» - توانایی آن را ندارد که در سدهٔ آینده [البته منظور سده بیست و یکم است که ما اکنون در سرآغاز آن هستیم] با همگامی با نیازهای بسرعت دگوگونیافتهٔ مصرف کنندگان اطلاعات به پیش برود. برنامه‌ریزی اطلاعاتی کمتر، و نه بیشتر، نیاز به تمرکز دارد، یعنی به همان گونه که کسانی که در آینده بهآور شناخته خواهند شد، هم اکنون پیشنهاد می‌کنند. مقامهای اطلاعاتی هنوز هم می‌توانند کنترل کنند که مطمئن شوند آیا مصرف کنندگان [اطلاعاتی] خرسند شده‌اند؛ ولی روی هم رفته نیاز به روشهایی نرمش پذیرتر و اغلب کمتر مستقیم دارند تا بر روندی که بایستی رو به تمرکز زدایی

رود، مدیریت و نظارت داشته باشند.

برای نمونه، برنامه ریزان اطلاعاتی می‌توانند برخی از رهیافتهای سبک - بازار را برای برنامه‌ریزیهای روالهای گرد آوری اطلاعات، به گونه غیر مستقیم به کار گیرند؛ چون [اینگونه برنامه‌ها] از نرمش پذیری افزونتری برخوردار بوده و بیشتر می‌توانند پاسخگوی نیازهای مصرف کنندگان اطلاعات باشند. به جای بودجه دهی به سازمانهایی که هم اکنون سازه‌های گردآوری اطلاعات را ساخته و به کار انداخته‌اند (مانند، دفتر شناسایی ملی و سازمان امنیت ملی) رئیس اطلاعات مرکزی[1] می‌تواند بودجه‌هایی را برای سازمانهایی که مصرف کننده اطلاعات هستند فراهم آورد و یا اینکه به آنها امکان دستور پرداخت [در برابر خدمت] بدهد. بر این پایه، اینگونه سازمانها می‌توانند خودشان تصمیم بگیرند که چه گونه‌هایی از اطلاعات راکه گمان می‌کنند لازم هستند تعیین کرده و اینکه چگونه این اطلاعات را به دست آورند. برای مثال، این سازمانها بتوانند ماهواره یا دستگاههای اطلاع‌گیری لازم را برای خود خریداری کنند. البته امکان دارد که این کار روال کم - توان‌تری را به دست دهد، ولی ممکن است مصرف کننده [اطلاعات] بخواهد که در برابر برخورداری از کنترل افزونتر و خدمت بهتر، فداکاریهایی را نیز پذیرا شود. رئیس اطلاعات مرکزی می‌تواند استانده‌هایی را پدید آورد که توان بایستهٔ کارآوری میان سازمانها را فراهم آورده و همچون میانجی میان سازمانهایی که می‌خواهند به همکاری بپردازند، دست به کار شود.

یا اینکه پذیرای آن باشد که دریابد چگونه یک مدیر اطلاعاتی می‌تواند راهکارها و سنجه‌های غیر مستقیم را برای تحلیلگری مسئولانه‌تر به کار گیرد. [در نخستین دوره زمامداری کلینتون] جامعه اطلاعاتی درخواستی را از سوی مادلین آلبرایت، سفیر آمریکا در سازمان ملل دریافت کرد که با نگرش به شایعه گورستانهای کشتار انبوه شهروندانی که در بوسنی کشته شده بودند، به بررسی دست یازد. ولی سازمان مذکور از همان راه سنتی خود به پاسخگویی پرداخت: که ظاهراً تحلیلگریهای گمان پردازانه افزونتری را وارد این مسئله می‌کرد. شاید بسیار کارآتر باشد

---

1. Director of Central Intelligence

که چنین مأموریتی را به «مناقصه» گذاشت. با چنین رویکردی مدیران اطلاعاتی می‌توانستند برای هر کسی که می‌توانست این گورستانها را، با بهره‌گیری از هر ابزاری که گمان می‌کردند کارآ باشد، بیابد، پاداش خوبی بدهند.

حتی اگر مدیران اطلاعاتی نخواهند تا این اندازه کنترل خود را شل کنند، فن‌آوری لازم برای این کار وجود دارد که دست کم هر مصرف کننده‌ای بایستی بتواند مستقیماً به یک تحلیلگر دسترسی داشته باشد، و مدیران نیز بر هرگونه درخواست برای بودجه دهی و پشتیبانی بجا و به هنگام، نظارت کنند. فرآوردههای اطلاعاتی بایستی نیازهای اطلاعاتی مصرف کنندگان در بخش خصوصی را نیز برآورده کنند - یعنی هر آنچه راکه مصرف کننده می‌خواهند. این کار می‌تواند از راه پاسخ یک جمله‌ای در تلفن، یک بررسی نامه فنی چند جلدی، یک توجیه‌گری، یا یک نوشتهٔ شامل نکته‌های مهم باشد.

امکان دارد که برخی از این اندیشوریها، ریشه گرایانه به شمار آورده شوند، ولی بیشتر آنها از مدتی پیشتر دارای پیشینه می‌باشند. هم اکنون جامعه اطلاعاتی فراوردهها [ی اطلاعاتی] را برای بلند پایگان به هم می‌دوزد، زیرا این مصرف کنندگان می‌دانند که چه چیزی را می‌خواهند و امکان بایسته را برای دستیابی به آن دارند. فن آوری امکان می‌دهد که چنین خدمتی را گسترده‌تر ارائه کنند، البته اگر جامعه بتواند روال کار آوری خود را دگرگون کند..... زمینه کاری برای یک الگوی نو اطلاعاتی بایستی هم اکنون فراهم آورده شود، و در این راستا، بهسازی بار دیگر به تأخیر انداخته نشود.

۱۶

تصمیم‌گیری سیاست بازرگانی: نگرشهای رقابت آمیز

نوشتهٔ: استفن دی. کوهن، جوئل آر. پاول، و رابرت ای. بلکر

چه چیزی روند سیاستگذاری بازرگانی آمریکا را معتبر می‌کند؟ چه چیزی گویای رفتار دولت آمریکا در هنجاربندی و بکارگیری سیاست بازرگانی برونمرزی می‌باشد؟.... گمان نمی‌رود که یک دگرگون‌پذیر یگانه یا همیشگی، یا یک فرایند کاری رسمی را بتوان برای توضیح همهٔ تصمیم‌هایی که طی تاریخ آمریکا یا حتی در دوران پس از جنگ سرد، گرفته شده‌اند، به کار برد(۱). به گفته یک بررسی دانشورانه از سیاست بازرگانی برونمرزی آمریکا، حتی «انگارهٔ خود - سودمندی در مقام یک توضیح‌گر کامل و فراگیر در زمینه رفتار [بازرگانی آمریکا]، زمانی که در یابیم که خود - سودمندی نیز یک بافتهٔ تصورها و باورهای مغزی می‌باشد، فرو می‌ریزد.»[۱]

در این راستا مایه و روند سیاستگذاری همگانی با همدیگر پیوند یافته‌اند. آرمان این فصل، تأیید آن است که این دو زمینه سیاست بازرگانی آمریکا مکمل یکدیگر هستند. در چگونگی شکل‌گیری سیاست بازرگانی شایسته است گفته شود که روند بایستی سازگار با فرض کانونی ما درباره اینکه مایه [یا محتوای] سیاست بازرگانی، چه درونمرزی و چه برونمرزی، باشد - یعنی چگونگی سیاست فرآورده پایانی روالی از سازشدهی عاملهای اقتصادی و سیاسی می‌باشد.........

۱.* یادآوری: برخی از زیرنویسها حذف یا بازشماره دهی شده‌اند

گوناگونی گزیرناپذیر سیاستگذاری بازرگانی

نبود فرایندها و الگوهای ثابت رفتاری در سرشت سیاست بازرگانی آمریکا، شگفت آفرین نمی‌باشد. زیرا سیاستگذارانی که با دگرگونیهای پیوستهٔ وضعیت روبرو هستند، و همیشه با دستور کاری رو به گسترش آکنده از موضوعهای محتوایی با درجه‌هایی متفاوت از اهمیت، سرکار دارند، به ناچار چشم اندازهای متفاوتی را فرا روی می‌نهند. ترازهای قدرت میان گروهها و اندیشوریهای رقیب نیز پیوسته دچار گرایشی دیگرگونه می‌شوند، و از این روی وضعیت‌های متفاوت در زمانهای مختلف، درجه‌هایی متفاوت از قدرت ورزی در واشنگتن دی.سی. را نمود می‌دهند. گزیده سخن آنکه، یک دستگاه مشخص و ثابت، متشکل از تصمیم گیرندگان در سرچشمهٔ سیاست بازرگانی پیوسته دست به کار نمی‌باشد..... کلید درک کارکرد روالینه سیاستگذاری بازرگانی آن است که دریابیم شرایط متفاوت درباره هر تصمیم معین، به بازیگران متفاوتی اختیار [تصمیم گیری] می‌دهد، و الگوهای رفتاری مختلف در شرایط متفاوت نمود یافته، و در نتیجه به حوزه‌ها و برداشتهای متفاوت اولویت داده می‌شود........

دولت در نقش تصمیم گیرندهٔ واکنشگرا

مقامهای دولتی، از دیدگاه قانون، مسئول پدیدآوری و اجرای سیاست بازرگانی هستند. به هر روی، این خود به خود به معنی آن نیست که این مقامها به اندازه کافی از آزادی کارآرایی برخوردار بوده و می‌توانند مستقل و رها از نیروهای رخنه‌گر بر سیاستگذاری به کار بپردازند. یک رهیافت انگاره‌ای [تئوریکی] درباره تصمیم‌گیری سیاست بازرگانی آن است که مهمترین نیروهای شکل دهندهٔ تصمیم‌گیری مقامهای بازرگانی را شناسایی کنیم..... در اینجا سه رخنه گری مهم شناخته شده در سیاستگذاری به گفتگو گذاشته می‌شوند: نیروهای سیاسی درونمرزی (سیاست گروههای بهرجو)، ساختارهای سیاسی و اقتصادی جهانی (محدودیتهای رژیم بین‌المللی)، و وضعیت اقتصادی (شرایط بازار).

سیاست گروههای بهرجو

کوششگری بخش خصوصی تا اندازه‌ای بر هر گونه تصمیم‌گیری در زمینه سیاست بازرگانی آمریکا اثر می‌گذارند. در زمانهایی که دولت آمریکا سدهای بازرگانی را در برابر فرآوردههای مهم وارداتی پدید می‌آورد، بازتاب سختی داشته و نسبتاً بخش گسترده‌ای از توجه همگان را جلب می‌کند. همه چیز [آن] بررسی و گاه هم تا اندازه‌ای درباره آن گزافه گویی می‌شود، و دیدگاههایی با ساده گری بیش از اندازه پدید آمده و سیاستگذاری بازرگانی آمریکا را همچون موجودی به شمار می‌آورند که در نهایت از سوی نیروهای سازمان‌یافته سیاسی درونمرزی که خواهان سد حمایتی و ایجاد آن برای جلوگیری از رقابت [فرآورده‌های] وارداتی هستند، کنترل می‌شوند. از دیدگاه این انگاره، سیاست بازرگانی آمریکا کمتر از سوی سیاستمداران کوششگرا و بیشتر از سوی ستیز داروینی[1] میان گروههای بهرجوی ویژه نمود می‌یابد. سرچشمه‌های سیاست نتیجهٔ بکارگیری خام توان سیاسی از سوی این گروهها و کامیابی آنها ناشی از کوششهای هوشمندانه است که مقامهای قانونگذاری و شاخه اجرایی را متقاعد می‌کنند که بهرمندیها سازگار با بهرمندی ملی می‌باشند. این الگو با این منطق نتیجه‌گیری، دولت آمریکا را همچون یک «داور بی‌علاقه» نمایان می‌کند که راهی را برای لابه گری گروههای بهرجو فراهم می‌آورد ولی آن را در کنترل ندارد. در پایان، سازمانهای دولتی را همچون میانجی‌هایی میان درخواستهای بازرگانی بخش خصوصی و دولتهای دیگر کشورها به شمار می‌آورد.

برخی از دانشوران تأکید می‌ورزند که «پول سخن می‌گوید» و «پیامدهای سیاسی درباره هر موضوع ویژه‌ای، هماناکارکرد - تواناییهای گروههای متفاوت در سازماندهی و برتری دهی به بهرمندیهای خود در روند سیاسی می‌باشد.»[2] نمونه‌هایی از اینگونه تفسیرهای خشک گهگاه پدید می‌آیند، ولی در چنان سطح محدودی هستند که خود این انگاره [تئوری] را فراروی خرده‌گیری قرار می‌دهند و میگویند مبنا را بر تشریح کامل نگذاشته است. روی هم رفته، اثر مستقیم گروههای بهرجوی ویژه بر سیاست بازرگانی آمریکا در دهه ۱۹۹۰ چندان معنی دار

1. Darwinian Struggle

نبوده است. گواه تجربی گویای آن است که امروزه گرایش گسترده به حمایت گرایی بر آمده از لابه‌گری در سیاست بازرگانی آمریکایی کنونی، جایی ندارد.......

سیاست گروههای بهرجو، مانند همهٔ الگوهای سیاستگذاری بازرگانی، در روند سیاستگذاری چندان فراگیر نمی‌باشد. گمان می‌رود که آمیزه‌ای از دگرگونپذیرهای پیوسته، بر پایهٔ مورد به مورد چگونگی پاسخگوی مقامهای رسمی در برابر لابه‌گری گروههای بهرجو را تعیین می‌کند.[۳] گهگاه روند سیاستگذاری بازرگانی آمریکا در برابر چنین فشارهایی بسیار اثرپذیر بوده و گاه هم بر عکس آن رخ می‌دهد، و گاهی نیز پاسخ میانه‌ای نمایان می‌کند. گروههای فشار نیرومند بخش خصوصی که یا خواهان پدید آوری سدهای وارداتی هستند و یا شل کردن کنترلهای صادراتی، معمولاً به دلیل‌های ایدئولوژی اقتصادی یا امنیت ملی از سوی سیاستگذاران پذیرفته نمی‌شوند. حتی در تصمیم‌هایی که الگوی سیاست گروههای بهرجو چیرگی دارد، هیچ پیش‌بینی قابل اعتمادی درباره بازده محتوای سیاسی، امکان‌پذیر نمی‌باشد.

محدودیتهای رژیم بین‌المللی

الگوی دیگر سیاستگذاری بازرگانی می‌گوید که تصمیم‌های سیاست بازرگانی در نتیجه همکنشی‌ها و روابط همه سویه کشورهای مستقل فرجام می‌یابند؛ زیرا همه این کشورها، روابط اقتصادی بین‌المللی را برای دستیابی به بیشینهٔ ثروت و نفوذ به کار می‌گیرند. کشورهای بزرگتر نیز جویای کاربرد روابط بازرگانی در راستای افزایش قدرت خود در پهنه جنب و جوشهای جهانی هستند. یک نمود مهم این رهیافت آن است که می‌گوید چارچوبهٔ رژیمهای بین‌المللی کشور را تشویق به همکاری و محدودسازی رفتار تهاجمی می‌کند. مقامهای بازرگانی آمریکا، مانند همتایان برونمرزی خود، معمولاً نگرشگاههای درونمرزی را پیرو استانده‌های بین‌المللی رفتار بازرگانی می‌کنند، که بیشتر این استانده‌ها در پیمان نامه همگانی تعرفه و بازرگانی(۱) جای دارند... شاید دلیل پایه‌ای، آن باشد که کلاً کشورها با مفاد ضد حمایتی گات همسازگاری دارند،

1. The General Agreement on Tariff and Trade (GATT)

که البته این مفاد کاملاً الزام آور نمی‌باشند، و نیز دیگر کشورها را تشویق نمی‌کند که سدهای بازرگانی پدید آورند. برخی‌ها می‌گویند رژیمهای بین‌المللی همکاری را در جهانی که اساساً برخوردآمیز است، خردمندانه می‌کنند. از آنجایی که روند بازرگانی پیوسته است و یک رویداد یک - موردی نیست که بتوان آن را برد، کوششهای دراز مدت برای همکاری درون مقررات آزاد منشانه بازرگانی-گرا، می‌توانند برای همه مایه افزایش ثروت شوند. چنین نگرشی احتمالاً در پستوی اندیشه مقامهای بازرگانی آمریکا جای دارد، زیرا این مقامها الزام‌های بار شده از سوی گات را همچون توجیهی برای پاسخ ندادن به فشارهای درونمرزی در زمینه کاربرد سنجه‌های حمایتگرا به کار می‌آورند.......

گفتمان دیگری که با الگوی ساختارهای جهانی همراه می‌باشد، این انگاره است که جایگاه هر کشور در آرایه [نظم] اقتصاد جهانی به سیاست بازرگانی بین‌المللی شکل می‌دهد. نمایان‌ترین و چشمگیرترین نمونه‌های برتری جویی سیاسی- اقتصادی بین‌المللی، یکی بریتانیا در سدهٔ نوزدهم و دیگری آمریکا در سده بیستم می‌باشد. این دو کشور در اوج توان جهانی خود، رژیمهای بازرگانی آزاد منشانه (محدودیت‌ناپذیر) را پدید آورده و از آنها پشتیبانی کرده، و در راستای بهرمندیهای خود به شمار آورده‌اند.

شرایط بازار

رهیافت دیگری که می‌توان درونمایه سیاست [بازرگانی] را تشریح کند، همانا تأکید بر شرایط بازار است. یک نمونه از این انگاره [تئوری] گویای آن است که شرایط رو به دگرگونی بازار بین‌المللی می‌تواند «ادامه سیاست برتری جویی یک دولت را از دیدگاه اقتصادی، نابخردانه» کند.[۴] این رهیافت نیاز به دگرگونیهای ریشه‌ای در سیاست بازرگانی آمریکا را در ۱۹۷۱ و ۱۹۸۵، یعنی زمانی که نا هماهنگی نرخ ارز مایهٔ وخامت رقابت‌آمیزی صنعتی [کالاهای صنعتی] و نیز تراز بازرگانی شد، توضیح می‌دهد. الگوی شرایط بازار برای تشریح گرایش دولتها به ایستادگی نسبی در برابر فشارهای حمایت گرا طی دوره‌های رشد بالای اقتصاد درونمرزی و بیکاری اندک،

مناسب می‌باشد. همچنین [این الگو] گرایش دولتها به پیشگامی در پذیرش سنجه‌های حمایت گرا، طی دوره‌های رشد [اقتصادی] کُند یا منفی را تشریح می‌کند، که نمونه آشکار آن همانا سیاست گدای همسایه خودباش[1] که طی سالهای رکود [ایستایی] اقتصادی در دهه ۱۹۳۰ به میان آمد، می‌باشد........

دولت در نقش تصمیم گیرندهٔ کوشا

هنگامی که نخبگان دولتی آمریکا گرد هم می‌آیند تا یک سیاست سراسری را هنجاربندی کنند یا یک تصمیم ویژه‌ای را بگیرند، نمی‌توانند از اثر گذاریهای آمیزهٔ انگیزشهای برونی رهایی یابند. این را هم محدودیت و هم فرصت به شمار می‌آورند. تصمیم گیرندگان نمی‌توانند و نمی‌خواهند که در یک تهیگاه بی‌ارزش[2] دست به کار شوند.......

درونمایهٔ سیاست بازرگانی، اغلب فراوردهٔ فرعی و مستقیم آن تصمیمی است که شماری از مقامها به گونه‌ای جمعی گرفته و آن را بهترین برای کشور، مساعد برای پایگاههای کشوری، اقتصاد جهانی، و موقعیت شخصی خود می‌پندارند - که البته ممکن است براستی چنین نباشد. کسان اندکی آرزوی رسیدن به سطحهای والای سیاستگذاری بازرگانی آمریکا را برای رسیدن به پول دارند. انگیزه عادی ایشان همانا اعتماد به خود در برخورداری از توان گره گشایی از دشواریهایی که بسیار بالاتر از سطح میانگین هستند، می‌باشند. همچنین ایشان گرایش به بهره گیری آگاهانه یا ناآگاهانه از لذت برخورداری از قدرت دارند. به این دلیلها، مقامهای بازرگانی آمریکا خود را چنین می‌پندارند که توان شناسایی گزینه‌های دلیلمند و حساب شده را دارند، و زندانی محدودیتهایی نمی‌شوند که از بیرون بار شده باشند.

هیچگونه فرآیند کارآور استانده‌ای در دست نیست که دولت آمریکا بتواند بر پایه آن به هنجاربندی و کاربرد سیاست بازرگانی بپردازد. شناخت دقیق اینکه کدامیک از فرآیندهای سازمان را می‌توان به کار گرفت، مهم میباشد، زیرا بر بکارگیری محتوای سیاست [گرفته شده] اثر

1. the beggar - Thy - Neighbor
2. value - free vacuum

می‌گذارد. تراز شکنندهٔ میان چهار جزء سیاست بازرگانی - دانش اقتصاد درونمرزی و برونمرزی همراه با سیاست درونمرزی و برونمرزی - می‌تواند به این سو یا آن سو گرایش یابد، و این بستگی به آن دارد که چه برگزیدگانی دست به کار بوده و نقشهای رهبری چگونه ایفا شوند.

الگوی فرمانرودایی ریاست جمهوری

ساده‌ترین و مؤثرترین الگوی سیاستگذاری بازرگانی آمریکا در برگیرنده یک پدیده نسبتاً نادر می‌باشد که رئیس جمهور نقش پیشگامی و برتری را در دست دارد. معمولاً رئیسان جمهور، بسیار سرگرم امنیت ملی و موضوعهای اجتماعی و اقتصادی درونمرزی می‌شوند، و از درگیری شدید در جزئیات که در نهاد بیشتر روندهای پیچیده بازرگانی جای دارند، چندان روی نمی‌آورند. ولی زمانی که درگیر این زمینه شوند، معمولاً تا به پایان این روند، به پیش رفته و پیشنهادهای کابینه خود را تأیید و گهگاه هم در کشمکش‌های سازش‌ناپذیر میانجی می‌شوند. تنها در موردهایی نادر، کلاً در پاسخ به رویدادهای مهم، رئیسان جمهور از همان آغاز یک موضوع بازرگانی بین‌المللی، با یک اعلامیهٔ اجراپذیر درباره سیاست [دولت] دست به کار می‌شوند، که چنین اعلام سیاستی گویای چگونگی خواست بی‌درنگ و تفسیرآمیز آمریکا و کنشهای بعدی آن کشور می‌باشد. در این راستا رایزنی میان کارکنان [کاخ سفید] و رایزنی‌های میانسازمانی پیش از فرمان ریاست جمهوری اندک بوده و یا اینکه به هیچ روی به میان نمی‌آیند. در چنین موردی نخست، رئیس جمهور سخن می‌گوید، و سپس به دیوان سالاری دستور داده می‌شود که برای پشتیبانی لازم درباره بکارگیری سویگیری آشکار ریاست جمهوری دست به کار شود.....

نمونه‌های الگوی فرمانروایی ریاست جمهوری در پهنهٔ بازرگانی بین‌المللی عبارتند از: دستور پرزیدنت نیکسون به دستیاران اقتصادی والای خود برای پیوستن به وی در کمپ دیوید در یک پایان هفته ماه اوت ۱۹۷۱ بود، که در آن تصمیم‌های یکشبه و مؤثری راکه به شماری از سیاستهای اقتصادی درونمرزی و بین‌المللی روندی معکوس می‌دادند، تأیید و به کار انداخت.

آنچه که به اصطلاح سیاست اقتصادی نوین[1] خوانده می‌شد، در میان دیگر زمینه‌ها، مایهٔ برقراری بی‌درنگ ده درصد افزایش حقوق گمرکی بر همه واردات شده و تبدیل پذیری دلار را به زر، با درخواست بانکهای مرکزی دیگر کشورها، به حالت تعلیق در آورد - و این کار تنها پس از حسابگریهای شتابناک از احتمال چگونگی اثر بین‌المللی، و پیامدهای آن به انجام رسید. نمونه دوم آن همانا خشم شخصی و شگفتی جیمی کارتر از یورش شوروی به افغانستان بود که سبب شد بی‌درنگ فرمان به انتقام جویی اقتصادی، از راه ممنوعیت صادرات ۱۷ میلیون تن گندمی را که شوروی پیشتر سفارش آن داده بود، بدهد - و این کار مایه آسیب مالی به کشاورزان آمریکایی و نیز مصرف کنندگان شوروی شد. دولت کلینتون، پس از گذشت چند هفته از آیین سوگند [برای بدست گرفتن قدرت] در سال ۱۹۹۳، پیش نویس تفصیلی افزایش پشتیبانی دولت از کوشش برای توانمندی بخش فن‌آوری والا در آمریکا، را صادر کرد. این کوشش در راستای افزایش توان رقابت‌آمیزی بین‌المللی آمریکا بود. این پیشگامی برای [پیشبرد] فن‌آوری به این دلیل در کاخ سفید پدید آمد که فلسفهٔ اقتصادی شخص کلینتون و معاون وی ال گُر را برآورده می‌کرد. این فلسفه نتیجه وعده‌های انتخاباتی در زمینه دگرگونی سیاستهای اقتصادی بود.

کمتر احتمال می‌رود که - به جز در چند هفته پیش از مبارزه تنگاتنگ برای انتخاب دگربار - به ارزشها و ایدئولوژیهای موجود و جا افتاده پاسخ داده، و نگرانی درباره مرزهای کشور و بهرمندیهای دراز مدت نشان داده شود. از آنجایی که هر زمامدار در کاخ سفید دارای آمیزهٔ دیگرگونه‌ای از باورها و تجربه‌های شخصی است، در الگوی فرمانروایی ریاست جمهوری هیچگونه گرایش پیش‌بینی‌پذیر و از پیش تعیین شده‌ای در زمینه درونمایه سیاست بازرگانی، یافت نمی‌شود. پرزیدنت بوش سویگیری دولت خود را در برابر دادن وضعیت کشور برتری یاب به چین، راهبری کرد. گمان می‌رود که سویگیری خلل‌ناپذیر وی در تحمیل شرایطی بر تمدید رفتار تعرفه‌ای کشور برتری یاب، بر این باور شخصی او استوار بود که در نتیجهٔ تجربه وی از زمانی که سفیر [آمریکا] در چین بود، شکل گرفته بود.

1. New Economic Policy

الگوی سیاست دیوانسالارانه

رهبری بالا به پایین در زمینه درگیری کوششگرانه ریاست جمهوری در سیاستگذاری بازرگانی آمریکا، عادی نبوده و جنبه استثنا دارد. از آنجایی که معمولاً وقت و انرژی رئیس جمهور در دیگر بخشهای سیاسی تمرکز می‌یابند، بیشتر تصمیم‌های سیاست بازرگانی در کابینه یا در سطحی پایین‌تر از راه یک گروه میانسازمانی، که گاهی شمارشان به بیش از بیست تن می‌رسد، گرفته می‌شوند. شمار مشارکت سازمانها در روشنگری سیاست بازرگانی میانسازمانی، پیوسته رو به فزونی رفته است، و این در نتیجه رشد بخش بازرگانی بوده که صلاحیت‌های سیاستگذاری افزونتری فراهم آورده است.

کمیته‌های بازرگانی میانسازمانی و گروههای کاری در دولت آمریکا، عمدتاً در چارچوب دیدارهای نهادینه برای یافتن دیدگاهها و چشم اندازهای متفاوت بهرمندیها به کار افتاده است. این نهادها به ندرت از یک راهبرد روشن و خود - آشکار در تصمیم‌گیری برای سیاست دلخواه بهره می‌گیرند، یعنی سیاستی که بتواند بهرمندی ملی را بیشینه کند، البته ممکن است که بر سر تعریف چنین سیاستی نیز توافق به دست نیاید. اغلب، تصمیم گیرندگان با نیاز به سازشدهی میان پیشنهادهای سیاسی متضاد، که معمولاً در نتیجهٔ نبود یک رهنمود نامهٔ ویژه از سوی رئیس جمهور پدید می‌آید، روبرو می‌شوند.... هیچیک از مقامهای شاخه اجرایی سیاست بازرگانی...... نماینده سراسر کشور نبوده و مسئولیت سراسر چارچوبه سیاسی [در این زمینه] را ندارد. همهٔ مقامهای بازرگانی برای برگزیدگان دیوان سالار کار کرده و برای کار در راستای دیدگاه حوزه‌های معین نهادینه، و نه سراسر کشور، گمارده شده‌اند. در زمینه بازرگانی این کانونهای نهادین شامل استواری بهای کالاها و خدمتها، بخش صنعتی، پیرامونگاه کاری، سیاست برونمرزی، کشاورزی، کار و دستمزد، و در اقتصاد دورنمرزی می‌شوند. ارزیابی چگونگی انجام کار برای کارکنان در بخشها و سازمانها بر این پایه است که یکایک کارکنان تا چه اندازه در گزینش نماینده بخش خود برای دیدارهای میانسازمانی کوشا هستند.......

در بیشتر موردها، روشهای نهادین در برخورد با موضوعهای بازرگانی هماهنگ و

پیش‌بینی‌پذیر هستند. سازمانهای معینی هستندکه دیدگاه همیشگی آنها بر آن است که سیاست بازرگانی را همچون ابزاری برای تلاشهای روابط برونمرزی می‌دانند که در راستای اثرگذاری بر روشها و کنشهای دیگر کشورها - چه کشورهای دوست و چه کشورهای نادوست به کار می‌افتند. دیوان سالاری‌های برونمرزی، مانند وزارت خارجه و شورای امنیت ملی، روی هم رفته از سیاستهای واردات آزاد پشتیبانی می‌کنند، زیرا یک روال بازرگانی می‌تواند بهترین بالندگی را در یک چرخهٔ استوار و روابط هماهنگ میان کشورهای هم - اندیش فراهم آورد. بر عکس در بخش صادرات، این دو سازمان و نیز وزارت دفاع روی هم رفته از یک روال کنترل‌آمیز ناآزاد صادرات پشتیبانی می‌کنند، و آن را ابزاری برای ایستایی بها (ی کالاها) در برونمرز ناخواسته و خطر آفرین به شمار می‌آورند، و می‌دانند مقامهای دیوان سالاریهای برونمرزی، روی هم رفته بی‌اعتنا به رفاه کارکنان و شرکتهای درونمرزی نیستند. به هر روی، این مقامها می‌دانند که هیچ دستگاه دیگری در دیوانسالاری بازرگانی نمی‌تواند درباره پیرامونگاه سیاست جهانی سخن‌پردازی کند - و این یکی از چند نگرانی کاملاً بجا و قانونی در ساخت سیاست بازرگانی «خوب» می‌باشد.

شایسته است که (در اینجا) به بررسی «گوهرهٔ» نهادین هماهنگ کننده سیاست بازرگانی آمریکا، یعنی دفتر نمایندگی بازرگانی آمریکا[1] بپردازیم تا رفتارهای متناقض گهگاه آن را در یابیم. نخستین وظیفه این دفتر آن است که درباره پیمانهای آزاد سازی بازرگانی دو سویه با دیگر کشورها به گفتگو بپردازد. درگیری در رفتارهای بازرگانی که مایهٔ خشم دیگر دولتها شوند، چندان سازنده برای تشویق چنین پیمان نامه‌هایی نمی‌باشند. کمابیش نمایندگی بازرگانی آمریکا در برابر هر گونه درخواست کاهش سدهای [بازرگانی] نسبت به کالاهای آمریکایی در برونمرز سخت برخورد می‌کند؛ و در این راستا گاه به گروه حمایت گرایان در گفتمانهای سیاست وارداتی همسو می‌شود. رفتار دیوان سالارانه نمایندگی بازرگانی آمریکا از این برداشت پذیرفته شدهٔ دو سویه، ریشه گرفته است که این نمایندگی بر پایه پیشگامی کنگره پدید آمده و اگر تماس خود را

1. The U.S. Trade Representative.

با پایگاههای کشوری درونمرزی از دست بدهد، کنگره به کار آن پایان خواهد داد. یعنی: این نمایندگی بایستی گهگاه نیاز به محدود سازی آسیب بر تولید گران آمریکایی را از سوی رقابت شدید وارداتی پذیرا شود - تا یک شبکهٔ ایمنی را برای اثرهای ناگوار کاهش سدهای وارداتی آمریکا فراهم آورد. افزون بر این، بیشتر مقامهای نمایندگی بازرگانی آمریکا احساس میکنند که به تنهایی نقش اصلی را در زمینه پدید آوری همرأیی در شاخهٔ اجرایی فرمانروایی درباره سیاستگذاری، و نه وظیفه تحمیل یک دیدگاه ویژه، به عهده دارند.[5]

پیوند فزاینده میان کارکرد اقتصادی درونمرزی و بخش بازرگانی برونمرزی نمایانگر آن است که شمار بسیاری از روندهای سیاستگذاری بازرگانی کنونی آمریکا را سازمانهای درونمرزی، که به اصطلاح از صلاحیتهایی ویژه و گهگاه رقابت‌آمیز برخوردارند، در دست دارند. سازمانهای اقتصاد کلان - وزارت گنجوری [خزانه داری]، شورای رایزنان اقتصادی[(1)]، و دفتر مدیریت و بودجه - روی هم رفته از سویگیری بازرگانی آزاد پشتیبانی می‌کنند، البته به دلیلهایی جدا از نگرشهای دیوان سالاریهای سیاست برونمرزی. سازمانهای سیاستگذاری اقتصادی در دست اقتصاد دانان پیشه‌مند، کار آزموده، و با گرایش بازار آزاد، می‌باشند. خواست این سازمانها آن است که بالندگی اقتصاد سراسری آمریکا را وظیفه خود به شمار آورند و این خواست را از راه یک رویه نسبتاً نامحدود واردات، که مایه افزونی رقابت و ثبات بها در اقتصاد درونمرزی می‌شود، فراهم آورند.

برداشت وزارت گنجوری دربارهٔ خواست نهادین در تحمل افزایش واردات، آن است که از اختیار خود بهره گرفته و به رسیدگی به ادعاهایی درباره [سیاست اقتصادی] زیربها[(2)] و یارانه دولتی برونمرزی بپردازد. در سال ۱۹۸۰ وزارت بازرگانی که از دیدگاه نهادین مسئول به شمار می‌آمد، باز سازماندهی سامانه سیاستگذاری بازرگانی آمریکا را به عهده گرفت.

چشم اندازهای نمایندگان دیوان سالار بازرگانی و کشاورزی ساده می‌باشند: هر دو وزراتخانه از سیاستهایی که مایه تواندهی و سودمندی آنچه که بخشهای هستی ساز اقتصاد

1. The Council of Economic Advisers　　2. Dumping

شمرده می‌شوند، پشتیبانی می‌کنند. از دیدگاه وزارت بازرگانی بخشهای هستی ساز همانا صنعت و خدمات هستند؛ دیگر وزارتخانه‌ها جامعه کشاورزی را بخش هستی ساز به شمار می‌آورند. به هر روی، هنگامی که این سازمانها با هر گونه تصمیم بازرگانی روبرو می‌شوند، وظیفه آنها به دلیل دوگانگی در برآوردن - خواست هر دو حوزهٔ اختیاریابی خود با پیچیدگی و دشواری روبرو می‌شوند: برخی از زیر- بخشها رویکردی صادراتی داشته و در پهنه بین‌المللی توان رقابت دارند، و برخی دیگر تا اندازه‌ای ناکاراً بوده و در برابر واردات حساسیت نشان می‌دهند. نتیجه آن است که گهگاه این وزارتخانه‌ها به شدت پشتیبان گزینه‌های سیاست بازرگانی آزاد بوده؛ ولی گاهی هم به گونه‌ای گزینشی خواستار استثناء در محدود سازی سدهای وارداتی درباره کالایی معین می‌شوند. در زمینه صادرات ناروشنی کمتری یافت می‌شود: هر دو وزارتخانهٔ بازرگانی و کشاورزی بیش از پیش از گسترش صادرات پشتیبانی می‌کنند؛ و خواهان پدید آوری کنترلهای درونمرزی نبوده و رویکردی کوششگرا در برابر سدهای بازرگانی پدید آورده شده از سوی شریکان بازرگانی آمریکا دارند.

مقامهای سازمان حفاظت پیرامون زیست(1)، هنگام شرکت در توجیه گریهای سیاست بازرگانی در برابر نیاز کاربردی و قانون نگرشگاههای اقتصادی حساسیت نشان داده و در هر جایی نیاز به هماهنگی با قانونهای درونمرزی پیرامون زیست راگوشزد می‌کنند. از دیدگاه ایشان بهرمندی ملی آمریکا بر پایه رویکردهای مالی، و نیز همگامی با پیمان نامه‌های بازرگانی بین‌المللی برای دوری گزیدن از پدید آوری سدهای نوین بازرگانی، اندازه‌گیری نمی‌شود.

نمونه‌های نمایان سیاست دیوان سالارانه را می‌توان در پیشینه سیاست بازرگانی آمریکا یافت. رهیافت سه نگرشی که از سوی شاخه اجرایی درباره روابط بازرگانی در برابر ژاپن در پیش گرفته شده نمونه گویایی از «هماهنگی درونی» است که میان اندیشگری نهادین، بهرمندی حوزه‌ای، و این برداشت که کدامین روند رفتاری بیشتر می‌تواند به بهرمندی ملی خدمت کند، می‌باشد. سازمانهای اقتصاد کلان، بیشتر بر این باور هستند که سدهای وارداتی انتقامجویانه، در

1. The Environmental Protection Agency

یک چارچوب ویژه، به اقتصاد آمریکا آسیب رسانده و در برابر نیروهای اقتصاد بازار آزاد، ابزاری کمتر پذیرفته شده برای کاهش کسری [بازرگانی] دو سویه می‌باشد. سازمانهای امنیت ملی شایانه‌های اقتصادی را نرمش‌پذیر می‌کنند، زیرا آرمان نخستین آنها در این زمینه همانا جلوگیری از بگو مگوهای بازرگانی می‌باشد که می‌توانند به روابط سیاسی با یک متحد کلیدی آسیب رسانند. سرانجام بایستی گفت که «رزمندگان بازرگانی» نمایندگی بازرگانی آمریکا و وزارت بازرگانی، همچنان سویگیری سرسختانه سیاست بازرگانی خود را پیگیری می‌کنند، تا مگر ژاپن را وادار کنند (آنچه را که ادعا می‌شود) سیاستهای واردات و صادرات نابرابر می‌باشد، با پذیرینه‌های آمریکا در زمینه رفتار مناسب بازرگانی، هماهنگ کند. میان دیوان سالاریهایی که گرایش به بازرگانی آزاد دارند و آنهایی که رویکردی حمایتگرانه دارند، به هنگامی که شاخه اجرایی - مهم نیست که چه کسی رئیس جمهور باشد - می‌خواهد تصمیم بگیرد که آیا واردات بر پایه یک تبصره طفره‌آمیز باشد (یعنی، صلاحدید ریاست جمهوری اجازه می‌دهد که هیچ رفتار نابرابر بازرگانی به میان نیاید) یا اینکه آیا توافق محدودیت داوطلبانه تجدید شود یا نه، نیاز به یک برنامه‌ریزی کاری به میان می‌آید.......

واقعیتهای متضاد از این تصمیم‌گیری جلوگیری می‌کند که آیا موافقت‌های محدودیت داوطلبانه صادرات به یک دوره پنج ساله دیگر گسترش یابد یا نه؛ این توافق‌ها که در میانهٔ دهه ۱۹۸۰ از سوی صنعت فولاد آمریکا به انجام رسیده بود، در پاییز ۱۹۸۹ پایان می‌یابند. بخشی از دستگاه دیوان سالاری بر این باور است که صنعت فولاد دیر زمانی است که از حمایتگریهای بیش از اندازه برخوردار شده است. دسته مخالف اصرار می‌ورزد که محدود سازی واردات بسیاری از فرآورده‌های فولادی برونمرزی را اگر رفتارهای نابرابر بازرگانی راکنار بگذارند (مانند زیر-بها و یارانه دولتی) بایستی ادامه یابد؛ و صنعت درونمرزی نیز در تلاشهایی تقریباً از روی ناچاری خود، به پیشرفتهای مهمی در زمینه‌های بازدهی و رقابت‌آمیزی بین‌المللی دست یافته است. در چنین وضعیت دو دستگی همزمانی بود که پرزیدنت بوش خواستار از میان برداشتن بن بست درکابینه شد. تصمیم وی در تمدید محدود سازی به مدت دو سال و نیم از دیدگاه ریاضی

شایان نگرش است: این راه میانه‌ای نسبت به دو پیشنهاد مهم سیاسی - یعنی عدم تمدید محدودیت و تمدید یک دوره کامل پنج ساله.... بود.

چانه زنی‌های دیوان سالارانه درباره شایانه‌های سیاست بازرگانی و تعریف‌های بهرمندی ملی در رفتار تصمیم‌گیری میانسازمانی همه جاگیر نیستند. نمونه آن تصمیمی بود که در واکنش انتقامی علیه ژاپن گرفته شد، یعنی زمانی که گمان می‌رفت شرایط توافق شدهٔ سال ۱۹۸۶ درباره موافقت نیمه رسانک‌ها را نادیده گرفته است.[۶] در موردهایی دیگر، تنها یک سازمان یا یک سیاستگذار معین بر یک موضوع چنگ می‌اندازد که دیگران به آرامی آن را نادیده می‌گیرند. اجازه دادن به وزیر گنجوری جان کانالی[۱] برای پیشگامی در پدیدآوری و اعلام راهبرد سیاست اقتصادی بین‌المللی در آستانه سیاست اقتصادی نوین نمونه‌ای از این دست می‌باشد.

کنگره و الگوی سیاسی میانشاخه‌ای

یکی از ویژگیهای بی‌مانند روال سیاسی آمریکا آن است که بخش نسبتاً مهمی از سیاست بازرگانی آمریکا که مسئولیت اجرای مفاد و قانون را به عهدهٔ شاخه اجرایی گذاشته است، همانا از سوی شاخه قانون‌گذاری به نگارش در آمده است. رئیس جمهور، نه مانند یک دولت پارلمانی[۲]، در مقام رئیس شاخه اجرایی از دامنه محدود قانونی برای برگزاری سیاست بازرگانی برخوردار است. وی در زمینه دریافت اختیار قانونی برای متعهد سازی آمریکا به بیشتر قراردادهای بازرگانی نیاز به تأیید کنگره دارد. اگر رئیس جمهور بی‌پروا، انگیزه‌های نیرومند بازرگانی کنگره را نادیده بگیرد، با خطر دگرگونی ساختاری موافقت در راستای خلاف دیدگاه وی، به هنگام تصویب در کنگره روبرو می‌شود.

---

1. John Connally

۲. دولت پارلمانی Parliamentary form of gevernment گونه‌ای از یک الگوی دولت است که در آن قدرت اجرایی در دست کابینه دولت - نخست وزیر و هئیت وزیران - می‌باشد، ولی این دولت همگی از نمایندگان مجلس قانونگذاری برگزیده شده‌اند. مانند: انگلیس، کانادا، استرالیا و......م

هر گونه تلاش در شکل دهی به تصمیم‌گیری بازرگانی که صرفاً درون شاخه اجرایی (یا بخش خصوصی) گرفته شود، واقعیتهای مهمی را نادیده می‌انگارد. اثرهای افزایشی شماری از قانون نویسیهای ساختاری که از سوی کنگره طراحی شده‌اند، برآمده از این واقعیت هستند که دولت صلاحیت محدودی در تعیین روند بازرگانی برونمرزی دارد. مشارکت امروزین میان کنگره و دولت و درهم‌آمیزی چشمداشتهای مشخص تهادین آنها، نمایانگر یک روند پیچیده و چند نگرانهٔ روند سیاستگذاری بازرگانی می‌باشد. رئیسان جمهور سیاست بازرگانی را اداره می‌کنند و گرایش به پیگیری یک سیاست بازرگانی آزاد دارند که مکمل نقش سیاست بازی جهانی است. نمایندگان کنگره قانونهای بازرگانی را به نگارش در می‌آورند و در این راستا گرایش به آن دارند که به خواستهای رأی دهندگان حوزه‌های خود به درستی گوش فرا دهند. هر یک درباره و نیز به هنگام دیدن کج انگاریها، در زمینه دیگر گرایشهای سیاست بازرگانی با نااعتمادی برخورد می‌کند.

قانون بازرگانی و رقابت گری سراسری[1] سال ۱۹۸۸ دارای مفاد گوناگونی است که از سوی کنگره برای تعدیل رفتار سیاست بازرگانی شاخه اجرایی طراحی شده است. مفاد کلیدی [در این قانون] نمایانگر افزایش احتمالی توان انتقام جویی ریاست جمهوری در برابر رویه‌های تبعیض‌آمیز بازرگانی دیگر کشورها و بالندگی رقابت‌آمیزی صنعتی آمریکا می‌باشد. گذراندن این قانونها نمایانگر انگیزه بی‌مانند کنگره در برابر برخی از دگرگونیهای سیاست بازرگانی می‌باشد – که عمدتاً در راستای توان بایسته رئیس جمهور برای رویارویی با سدهای بازرگانی برونمرزی پدید آمده‌اند. این پیشگامیها نیز به نوبهٔ خود بخشی از یک تلاش و روند گسترده‌تر کنگره می‌باشند که به دههٔ ۱۹۳۰ باز می‌گردد، که محتوای کارکرد کارآمد سیاست امروزین بازرگانی آمریکا را نیز شکل می‌دهد.

کنگره از سال ۱۹۳۴، به دلیل ترس از تکرار پذیرش فزونگرایی‌های گروههای بهرجو در سال ۱۹۳۰ که خواستار سیاست حمایت گرایانه بودند، یک شبکه قانونی فرایندی را پدید آورد

1. The Omnibus Trade and Competitveness Act

که از دیدگاه اقتصادی پیشروانه و از چشم انداز سیاسی، روالی مسئولانه برای سیاستگذاری واردات به شمار می‌آید. کنگره مناسب دید که برخی از توانهای نهادین خود را به سوی شاخه اجرایی و نیز کمیسیون مستقل بازرگانی بین‌المللی، رها کند. کنگره با چنین طراحی، شاخه اجرایی را مسئول در چگونگی تصمیم‌گیری بازرگانی در برابر خواستهای بخش خصوصی و کردارهای بازرگانی که به سود بهرمندیهای آن می‌باشد، قرار داد.......

کنگره تا به امروز کوشش آزمون - و - خطا را برای نگارش قانون‌های بازرگانی آمریکا به کار گرفته است - یعنی از راه تنش بجا میان هیئتی که آزادگری بازرگانی را دنبال می‌کند و کاربرد سنجه‌های حمایتگرایانه و تحریم‌های تلافی‌جویانه در وضعیت‌هایی مناسب و با شرایطی معین. کنگره پشتیبان پیوسته بازرگانی «مناسب» می‌باشد، یعنی وضعیتی که نه مخالف دارد و نه سیمایی ایستا.

قانون بازرگانی که در سال ۱۹۳۴ به تصویب رسید، دارای ویژگیهایی ظریف، تراز آور و ضربه گیر است. کنگره از دیر باز شاخه اجرایی را تشویق کرده است که سویگیری آن در راستای سیاستگذاری بازرگانی اساساً آزاد باشد. ولی در همین زمان سدهای بازرگانی نیز کاهش یافته، و گفت و شنود «مناسبی» در زمینه یک مکانیسم قانون یاری رسانی به آن بخشهای درونمرزی که از واردات زیان می‌بینند، به کار افتاده و در این راستا قانونهایی نیز وضع کرده است. افزون بر این، صادر کنندگان آمریکایی از این کردار کنگره خشنود هستند که دولت را بر آن می‌دارد تا موضع تهاجم آمیزتری در برابر بازرگانی برونمرزی در پیش بگیرد و با شریکان بازرگانی که علیه بازرگانی آمریکا تبعیض به کار می‌گیرند به رویارویی برخیزد. همانا روال سیاست بازرگانی پس از سال ۱۹۳۴ مایهٔ به کار افتادن یک رویهٔ پیچیده شده که طی آن کنگره چرخه‌ها و اهرم‌های سیاسی را برای نگهداری تراز ظریف قدرت به کار می‌آورد تا به گونه‌ای غیر رسمی و اداری از باز پدیداری ائتلاف حمایتگرا که زمانی چیرگی داشت، جلوگیری کند.

یک روال ترازآور نیز در سیاست صادرات جای داده شده است. در این راستا به شاخه اجرایی اختیار داده شده تا کنترل و تحریم بازرگانی را برای کشورهای نادوست زمینه سازی کند.

به هر روی، همزمان با این، کنگره راهگشایی‌هایی را برای افزایش تلاش در دستیابی کالاهای آمریکایی به بازارهای کشورهای دوست فراهم آورده است. بررسی روند رسایشی قانونگذاری صادراتی آمریکا نشان می‌دهد که الگوهای آن دارای همان ویژگیهای قانونگذاری در زمینه واردات هستند: اختلافهای نسبی، میان شاخه‌های فرمانروایی در زمینه فلسفه بازرگانی و تلاشهای کنگره برای محدود سازی آزادی مانور شاخه اجرایی، به گونه‌ای که سازگار با برداشت کنگره از بهرمندی ملی باشد. کنگره، بی‌آنکه بخواهد توان دولت در تصمیم‌گیری درباره چگونگی و زمان بکارگیری کنترلهای صادرات به دلیل امنیت ملی و سیاست برونمرزی را از میان بردارد، پیوسته خواهان دلیل و مدرک از آن مقامهای شاخه اجرایی است که از محدودیتهای صادراتی پشتیبانی می‌کنند. قانون صادرات دولت (که پیشتر قانون کنترل صادرات نامیده می‌شد) پیوسته با بازنگری روبرو بوده تا بتواند پاسخگوی شکایتهای شرکتهای مهم صادراتی که بازارهای چند میلیارد دلاری را در برونمرز به رقیبان برونمرزی -که در روال کنترل صادرات آسانتری [نسبت به آمریکا] کار می‌کنند - باخته‌اند، باشد. این بخشی از کوشش فلسفی است که اندازه و دامنه درست و به جای رفتار شاخه اجرایی را تعیین می‌کند. قانونهای اخیر کنترل صادرات پیوسته کاهشهایی را در لیست کنترل کالاها پدید آورده‌اند، و خواسته شده که دسترسی برونمرزی به یک کالا به هنگام تجدید پروانه صادرات، بررسی شود.

الگوی سیاست میان شاخه‌ای در سیاستگذاری بازرگانی در سه جنبه متفاوت نمایان است: نخست، اختلاف هماهنگ شده که طی آن دو شاخه قانونگذاری و اجرایی با همکاری به چانه زنی با یکدیگر می‌پردازند. تاکنون هیچ لایحه‌ای که بر پایه آنچه که به اصطلاح اختیار روگاه سریع نامیده می‌شود در کنگره با شکست روبرو نشده است. از آنجایی که این فرایند همه - یا - هیچ، آری - یا - نه، نامیده می‌شود. هیچ گونه اصلاحیه‌ای بر قانون برای موافقت‌های آزاد سازی بازرگانی به رأی‌گیری گذاشته نمی‌شود، و در نتیجه آن گفتگوهای غیر رسمی میان ـ شاخه‌های فرمانروایی می‌تواند پیش از تقدیم لایحه از سوی دولت به جریان افتند. معمولاً هر دولتی [در آمریکا] برای اطمینان از تصویب کنگره، پیش از ارائه لایحه به کنگره امتیازهایی [به کنگره] داده و

تعدیلهای لازم را پدید می‌آورد. دومین نمونه روابط هماهنگ میان شاخه‌ای راهکاری است که دولت از دهه ۱۹۷۰ گهگاه برای سیخونک زدن به ژاپن در پاسخگویی به درخواستهای امتیازدهی بازرگانی به‌کار برده شده است. کنگره در نقش «ناظر بد» ظاهراً خشمگین شده و تهدید می‌کند که یک قانون شدید حمایتگرایانه را تصویب خواهد کرد که ضد بازرگانی ژاپن باشد. در این راستا دولت [شاخه اجرایی] نقش «ناظر خوب» و کمتر حمایتگرا را بازی می‌کند و ژاپن را تشویق می‌کند که پیش دستی کرده و رفتاری خردمندانه‌تر را در پیش بگیرد.

در دیگر موردها، سیاست میان شاخه‌ای از ویژگی ستیزگری افزونتری برخوردار می‌شوند. کنگره قانونهای بازرگانی را به تصویب می‌رساند که دولت به شدت با آنها مخالف است. پرزیدنت کارتر در سال ۱۹۸۰ مالیات گمرکی بر نفت وارداتی بست که کنگره با قانون‌گذاری آن را ممنوع کرد. در سال ۱۹۷۴ لایحه بازرگانی که دولت فورد گمان می‌کرد دارای مفاد محدود ساز درباره گسترش وضعیت دولت برتری یاب به‌کشورهایی که هنوز از آن برخوردار نشده بودند، می‌باشد تقریباً منجر به وتوی رئیس جمهور نسبت به آن شد. در زمینه‌های دیگر نیز کنگره تصویب هر لایحه بازرگانی راکه از سوی دولت ارائه شده بود، به تأخیر انداخته یا آن را رد کرده است.

یک بررسی تفصیلی از سیاستگذاری بازرگانی آمریکا نمایانگر یک الگوی سوم اختلاف میان شاخه‌ای می‌باشد: سویگیریها و روشهای شاخه اجرایی با این چشمداشت که احتمال مخالفت کنگره را در برخواهد داشت، تعدیل می‌شوند. دولتهای ریگان و بوش در زمینه تأمین سازهٔ الیاف چند گانه در محدودیت داوطلبانه صادرات، با اشاره به امکان وتوی ریاست جمهوری نسبت به لایحه‌های اندازه سهم چندگونه پارچه، دیدگاه خود را به پیش راندند. لایحه بوش عمدتاً به این دلیل به تصویب رسید که مایه‌ای برای محدودسازی واردات، که قرار نبود از سوی دولت در قانون جای گیرد، به فرجام رسید.

دولت ریگان گزینه حمایتگرا را با تحمیل تعرفه‌های بالاتر بر واردات چوب و تخته سه لا ازکانادا به‌کار گرفت. از آنجاکه این کار در میانهٔ گفتگوهای توافق بازرگانی آزاد میان دو کشور به

انجام رسید، نمایانگر بد هنگامی این تصمیم بود. به هر روی این تصمیم زمانی روشن می‌شود که دریابیم در همان روزی گرفته شد که مجلس نمایندگان درباره اصلاحیه‌های حمایتگرایانه‌ای رای داد که با مخالفت شدید دولت روبرو بودند.

نتیجه گیری

همگرایی اقتصاد، سیاست، و قانون نمایانگر گوهرهٔ سیاست بازرگانی آمریکا و نیز کانون هنجاربندی آن می‌باشد. اگر چه ما با بهره‌گیری از الگوهای برداشتگرانه و بررسی موردی در این فصل کوشیدیم که گوناگونی و ناسازگاریهای درونی در زمینه رویکردهای دو شاخه اجرایی و قانونگذاری را نمایان کنیم ولی به هر روی این ویژگیها، نمایانگر منطق اقتصادی در چارچوب محدودیتهای واقعیت سیاسی، هستند. روندی که اثری محتوایی دارد - به ویژه در یک بخش از سیاست که بایستی پیوسته با سازش دهی اولویتهای سیاسی و اقتصادی درونمرزی و برونمرزی همراه باشد..... نبود سنجهٔ دقیقی که تصمیم گیریهای سیاست بازرگانی بر پایه آن انجام شود، نارسایی به شمار نمی‌آید، و چنان نیست که خواسته شود با ساماندهی بهتر و یا پدید آوری الگوهای دانشورانهٔ نوین بر آن چیره شوند. گوناگونی و ناسازگاری در کالبد هر یک از سیاستهای آمریکا - چه بر پایه حقیقتهایی کوتاه مدت و چه همیشگی باشند - جای دارند. با نگرش به ایدئولوژیهای سیاسی و اقتصادی آمریکا، برخورداری از یک روال سیاستگذاری بازرگانی نرمش‌پذیر و گوناگون که بتواند مایهٔ دوری گزیدن از چشم‌اندازهای ثابت‌گرایی احتمالی ناشی از اندیشه‌های ایستا، کانونهای قدرت مصون از تعرض، و برندگان و بازندگان همیشگی شود، بی‌گمان در بردارندهٔ خوبی و سودمندی‌هایی می‌باشند.

زیرنویسها

1. Raymond A. Bauer, Ithiel de Sola Pool, and Lewis A. Dexter, ***American Business and Public Policy*** (Chicago: Aldine-Atherton, 1972), p. 226.

2. G. John Ikenberry, David A. Lake, and Michael Mastanduno, eds., "The State and American Foreign Economic Policy," ***International Organization,*** 42 (Winter 1988), 7. Also see Mancur Olson, ***The Rise and Decline of Nations*** (New Haven: Yale University Press, 1982).

۳ـ امروزه بیشتر احتمال میرود که اگر بهای سیاست حمایتگرایانه بـه گـونه‌ای بـر گـروههای گوناگون اثر گذارد که چندان مهم و چشمگیر نباشد، گروههای بهرجو به دیوانسالاری «فشار» نیاورده، و مایه انگیزش احتمالی لابه‌گری مخالف نخواهند شد. من از نگرش همکار خود رنی مارلین– بِنِت، در این باره سپاسگذاری میکنم.

4. John S. Odell, U.S. ***Internatioanl Monetary Policy: Markets, Powers, and Ideas as Sources of Change*** (Princeton: Princeton University Press, 1982).

5. Not-for-attribution interview with USTR official, summer 1994.

6. Stephen D. Cohen, ***Cowboys and Samurai: Why the United States Is Losing the Battle with the Japanese, and Why It Matters*** (New York: HarperBusiness, 1991), p. 62.

7. Not-for-attribution interview with U.S. trade official, spring 1987.

بخش سه

تصمیم‌گیرندگان و پایگاههای سیاستگذاری ایشان

پیشگفتار

گزینه‌های سیاست برون‌مرزی اغلب از سوی شمار بسیار اندکی از دست‌اندرکاران، که برجسته‌ترین ایشان رئیس جمهوری می‌باشد، گرفته می‌شوند. همان‌گونه که هَری اس. ترومن گفت: «من سیاست برون‌مرزی آمریکا را پدید می‌آورم».

به دلیل توان و برتری ریاست جمهوری، گرایش به این اندیشه می‌رود که سیاست برون‌مرزی روی‌هم‌رفته از شایانه‌های رئیس جمهور، سرچشمه گرفته و در زمینه شناخت یک سیاست و کارگزاران آن، دولت در شخص رئیس جمهور نمود می‌یابد. رالف والدو امرسون[1] این دیدگاه را چنین باز می‌گوید: «روی‌هم‌رفته تاریخ به خودیِ خود مایه‌ای نیست، بلکه تنها زندگی‌نامه است» [که تاریخ را نمود می‌دهد]، و این نمایانگر آن است که یکایک رهبران سازنده و پویشگر تاریخ هستند. این الگوی ***قهرمان در تاریخ***[2] در پهنه کردار به نامهای رئیسان جمهور در جایگزین‌سازی سیاست‌ها[ی خود] نمایان شده است (برای نمونه: آموزه ترومن، چرخه کِنِدی[3]، آموزه کلینتون)، تا جایی که انگار یکایک این مردان، خود ملت به‌شمار آورده شده‌اند، و روی‌هم‌رفته کامیابی‌ها و ناکامی‌های سیاست برون‌مرزی را به دولتی که در آن زمان بر سر کار بوده نسبت می‌دهند.

این باور [در میان همگان جا افتاده است] که کسی که به این مقام می‌رسد چگونگی و بازده [سیاست] را نمود می‌دهد، یکی از پایه‌های مهم زیرساخت روند انتخاباتی می‌باشد. از این‌روی هر دولتی که به تازگی سر کار آید، می‌کوشد که خود را متفاوت از دولت پیشین نمود داده و دگرآوریِ سیاست خود را به نمایش گذارد تا این پیام را [به همگان] بدهد که یک آرایه نو (و بهتر) را سامان داده است. گرایش رسانه‌های همگانی نیز بر آن است که کردارهای ریاست جمهوری را «نوین» و برآمده از تلاش‌های وی به‌شمار آورند. از این‌روی رهبری و سیاست

---

1. Ralph Waldo Emerson
2. Hero-in-history
3. The Kennedy Round

همسان به شمار آورده شده، و اغلب دگرسانی‌های سیاسی و دگرگونی در راستای سیاست را نتیجه خواستگاه‌های رهبری می‌دانند.

شایسته است بگوییم که هر یک از رهبران [در زمان خود] سهم بی‌چون و چرایی در احتمال رخنه‌گری توانمندانه بر سیاست برون‌مرزی آمریکا داشته‌اند. همانا، الگوی متعارف تصمیم‌گیرندگان ـ مهمتر از همه رئیس‌جمهور و رایزنان برجسته وی- می‌گوید که این [تصمیم‌گیرندگان] راهبردها را پدید آورده و طرح‌ها را برای دستیابی «خردمندانه» به آرمان‌ها به کار می‌آورند؛ یعنی، در چارچوب حسابگری‌ها، بهرمندی‌های ملی (در هر زمینه) را بر پایه هزینه‌ها و سودمندی‌های آن در مقایسه با دیگر گزیرهای آرمانی و ابزاری، سبک و سنگین می‌کنند. بسیاری از دانشوران درستیِ این الگوی همگان‌پسند را به پرسش گرفته‌اند. همانا، چنین گمانی می‌توانند گمراه‌کننده و ساده‌گرانه باشد که اثرگذاری هر مقام مسئول در روگاه سیاست برون‌مرزی آمریکا را بسیار بیش اندازه انگاریم، یا اینکه بگوییم اثرگذاری‌های همه رهبران و در همه وضعیت‌ها همسان می‌باشند. البته تفاوت اثرگذاری هر یک از رهبران بجا و چالش ناپذیر است، ولی بهتر آن است که پرسیده شود:

۱. که در چه وضعیت و کیفیت پندار ورزی، هر رهبر می‌تواند والاترین اثر را برجای نهد؛

۲. اینکه هر رهبر [از رهبران متفاوت]، چه رویه‌ای در چارچوبه ساختارهای نهادین و راهبردهای مدیریت در پیش می‌گیرد؛

۳. و کدامین دگرسانی‌های سیاسی، احتمال افزون‌تری در بکارآوری و پدیداریِ رویه‌ای متفاوت در زمامداری هر رهبر دارند. این پرسش‌ها ما را بر آن می‌دارند که چگونگی ویژگی‌های فردی و اثر آنها بر بازده سیاست برون‌مرزی و نیز چگونگی و اندازه نقش هر رهبر در سیاست‌گذاری و اندازه توان اثرگذاری هر رهبر را بررسی کنیم.

هنگامی که ما به اثر میانجی‌گرایانه نقش‌های تصمیم‌گیرندگان بنگریم، به این حقیقت پی می‌بریم که کسان متفاوت و گوناگونی که در دستگاه دولت پراکنده شده‌اند، در سیاست‌گذاری برون‌مرزی آمریکا دست دارند. ما در بخش دو [این کتاب] برخی از وزارتخانه‌ها و سازمان‌های

دست به کار در این روند را بررسی کردیم. در اینجا، در بخش سه، ما تصمیم‌گیرندگان و چگونگی اثرگذاری نقش‌های پدیدآمده در ساختارهای سازمانی سیاست برون‌مرزی دولت بر رفتار سیاست‌گذارانی که این نقش‌ها را در دست دارند، و سرانجام خودِ سیاست برون‌مرزی آمریکا را بررسی خواهیم کرد. انگاره نقش[1]، که رقیب انگارهٔ قهرمان-در-تاریخ در زمینه رهبری سیاسی می‌باشد، گویای چگونگی موقعیت و روندها است، و نه منش و ویژگی‌های کسی که تصمیم می‌گیرد؛ و همین موقعیت و روندها را اثرگذار بر رفتار و گزینه‌های مسئولان در پدیدآوری و اجرای سیاست برون‌مرزی کشور می‌داند. افزون‌بر این، گمان بر آن است که دگرگونی‌ها در سیاست برگرفته از دگرگونی‌ها در برداشت‌گری‌های یک نقش به‌شمار می‌آید، و نه دگرگونی در کسانی که این نقش‌ها را بازی می‌کنند.

انگاره نقش ما را به چشم‌اندازهای دیگری نیز رهنمون می‌شود که برپایه آنها چگونگی روگاه سیاست‌گذاران در انتخاب گزینه‌های سیاست برون‌مرزی، نشان می‌دهند که فشار برای هماهنگی در میان کسانی که مسئول گزینش یک گزینه از میان گزینه‌های متفاوت و متضاد در سیاست برون‌مرزی هستند، ممکن است به آن بیانجامد که گزینه‌هایی کمتر پسندیده را برگزینند. افزون‌بر این، اغلب بازیگران اصلی سیاست برون‌مرزی دولت با یکدیگر به هم‌چشمی پرداخته و گزینه‌های سیاسی متفاوتی را ارائه می‌دهند، و در این راستا موضع چانه‌زنی هر یک با نگرش به موقعیت سازمانی هرکدام و نه بر پایه بهرمندی ملی، دست برتر را دارا می‌باشد. بویژه، ***الگوی سیاست دیوانسالارانه*** در زمینه تصمیم‌گیری، تأکید دارد بر اهمیت نقش‌های کسانی که در سازمان‌های بزرگ مقام والایی دارند و نیز کشمکش‌هایی که میان یگان‌ها [و سازمان‌ها]ی گوناگون دولت در می‌گیرند. طرفداران این الگو ادعا می‌کنند که این الگو نمایانگر گوهرهٔ روند تصمیم‌گیری سیاست برون‌مرزیِ بسیار سیاست‌زده بوده، و دقیق‌تر از الگوی رفتار خودورزانه، که می‌گوید دولت همچون یک بازیگر یگانه و یکپارچه به کار می‌پردازد، می‌باشد.

گراهام الیسون درکتاب خود با نام **گوهره تصمیم**[2] که یک بررسی درباره بحران موشکی

1. Role Theory
2. Essence of Decission

کوبا در سال ۱۹۶۲ می‌باشد، بهترین کوشش را در بازگویی و شناساندن الگوی سیاست دیوانسالارانه نمایان کرده است. الیسون دو پایه گوناگون از این الگو را به دست می‌دهد. نخست پایه‌ای که گویای نمونه ***روند سازمانی*** است، که بازتاب‌گر محدودیت‌هایی می‌باشد که از سوی فرآیندها و رویه‌های سازمانی بر تصمیم‌گیرندگان بار می‌شوند. و دوم، آنچه را که وی **سیاست دولتی** می‌نامد، که نمایانگر «کشمکش و خُرده گیری» می‌باشد که میان دست‌به کاران کلیدی دیوان‌سالارانه روند تصمیم‌گیری پدید می‌آیند.[1]

از دیدگاه روندهای سازمانی، تا چه اندازه دیوان‌سالاری‌ها بر سیاست‌گذاری اثر می‌نهند؟ یک راه آن است که ***فرآیندهای کارآوری استانده***(1) را پدید آورند. تا هر دشواری سیاسی که پدیدار می‌شود، بر پایه آن پیگیری و چاره‌اندیشی شود. برای مثال، **بازبینی پایین به بالای** دولت کلینتون، برای بازنموددهیِ ارتش آمریکا در راستای [هماهنگی] با جهان پس از جنگ سرد طراحی شد، که بر پایه آن پیشنهاد شده بود که چنان ساختاری برای نیروهای آمریکا پدید آورده شود که این کشور را توانا سازد در دو کشمکش مهم منطقه‌ای همزمان (یا تقریباً همزمان) درگیر شود. همین که همه فرآیندهای کارآوری استانده لازم برای رویارویی یا کشمکش‌های منطقه‌ای همزمان فراهم آورده شدند، این فرآیندها با کارآیی دامنه گزینه‌های سیاسی سیاست‌گذاران را محدود و چگونگی آنها را نیز در چارچوبی معین شکل می‌دهند. در این راستا به جای گسترش شمار گزیرهای سیاسی به‌گونه‌ای که سازگار با منطق و خِرَد تصمیم‌گیری باشد، روگاههای سازمانی، تعیین‌کننده این می‌شوند که چه چیزی ممکن بوده و چه چیزی امکان ندارد.

دومین مایه در الگوی دیوان‌سالارانهٔ سیاست که از سوی الیسون تعریف شده است، گویای چگونگیِ راهی است که یکایک دست‌به‌کاران در مجموعه سازمانی در پیش می‌گیرند. جای شگفتی نیست، البته همان‌گونه که انگاره نقش پیش‌بینی کرده است، که بسیاری از شرکت‌کنندگان در توجیه گری‌هایی که به گزینه‌های سیاست برون‌مرزی می‌انجامند، اغلب گویای تعریف‌های خود توجیه‌گران از هر موضوع بوده و گزیرهای سیاسی نمایانگر وابستگیِ سازمانی

1. Standard Operating Procedures (SOPs)

ایشان هستند. بایستگی‌های (نقش) دیوان‌سالارانه بازتابگر این سخنواره است که می‌گوید: چگونگی سویگری هر کس بستگی به چگونگی جایگاه او دارد[1]». افزون‌بر این، به دلیل اینکه بازیگران بازیِ سیاست دولتی مسئول پشتیبانی از امنیت کشور هستند، «ناگزیر هستند که در راستای آنچه را که درست می‌پندارند به کوشش و ستیز برخیزند».[2]

پیامد این روند آن است که «کشاکش گروههای مختلف در راستاهای متفاوت، یک نتیجه، یا یک نتیجه‌گیری بهتر را ـ که آمیزه‌ای از برترینه‌های متضاد و توانهای نابرابر دست‌به‌کاران گوناگون است ـ جدا از آن چیزی که هر کس یا هر گروهی در چشم‌انداز داشته، بارور می‌کند.[3]

همچنین گهگاه این کشمکش‌های دیوان‌سالارانه می‌توانند به ایستایی سیاسی انجامند، به همان‌گونه که در مورد چاره‌جویی دولت کلینتون در پاسخگویی به کشمکش در بوسنی در ۱۹۹۳ دیدیم. به‌رغم خُرده‌گیری رئیس جمهور نو آمده [کلینتون] از پاسخ بزدلانه دولت بوش به خشونت و جنگ‌آوری در یوگسلاوی پیشین، به هنگام مبارزه‌های انتخاباتی خود، [پس از دست‌یابی به ریاست کشور]، دیری نپایید که اختلاف‌های (نقش) دیوان‌سالارانه به میان آمدند؛ که در این کشمکش وزارت خارجه و رئیس ستاد مشترک ارتش خواهان کارآوری دیپلماتیک بودند و در برابر این دو، رایزن امنیت ملی و وزیر دفاع از کارآوریِ لشکری پشتیبانی می‌کردند.[4]

از این‌روی برای مدتی روگاه سیاسی دچار ایستایی شد. این نمونه با منطق الگوی سیاست دیوان‌سالارانه برابری دارد، که می‌گوید گاهی می‌توان رفتار کشورها در گزینش راهی خلاف رفتار دوسویه با همدیگر را از راه نگرش به کمشکش‌های درونی دولت‌ها، توضیح داد. افزوده بر این، به جای انگاشتنِ وجود یک بازیگر یگانه ـ یعنی همان‌گونه که در الگوی خردورزانه گفته شده است ـ الگوی سیاست دیوان‌سالارانه می‌گوید که: «بایسته است که بازی‌ها و بازیگران، نمایش ائتلاف‌سازی، چانه‌زنی و سازش‌گری‌ها را شناسایی کنیم، و سپس به گره‌گشایی از سردرگمی» در روند سیاست‌گذاری بپردازیم.[5]

---

1. Where you stand depends on where you sit

نقش‌های تصمیم‌گیرندگان و سیاست‌گذاران در اثرگذاری بر سیاست برون‌مرزی آمریکا

تقریباً در هر وضعیتی که آمریکا در سالهای پس از جنگ سرد، کاربرد نیرو را پیش کشید ـ در خلیج فارس، سومالی، بوسنی، روآندا و هائیتی ـ هم سیاست‌گذاران و هم خُردگیران نگران تجربه ویتنام و «درسهایی» که از آن گرفته شد، بوده‌اند. این تا اندازه‌ای به دلیل رشته تصمیم‌گیری‌های پیوسته‌ای بود که آمریکا را به جنگ ویتنام کشانده، و سرانجام پس از سالها جنگ و دهها هزار کشته، با شرایطی ناخوشایند خود را از آن بیرون کشانید و این زمینه‌ای چشمگیر برای وارسی چگونگی پدیدآوری و به‌کارگیری سیاست برون‌مرزی آمریکا می‌باشد.

بخش سه این کتاب با توجیه‌گری ***انگاره نقش و سیاست دیوان‌سالارانه*** در این زمینه که چگونه آمریکا درگیر در یک جنگ دیرپا در جنوب خاوری آسیا شده و چگونه آن را برگزار کرد، آغاز شده است. جیمز سی. تامپسون، جونیر سخن‌سنجانه می‌پرسد: «چه شد که در ویتنام چنین شد؟» تامپسون به این نتیجه می‌رسد که روند سیاست‌گذاری آمریکا، و نه رهبری آن مسئول این ناکامی می‌باشد. تجربه ویتنام نشان می‌دهد که برخی از فاجعه‌آمیزترین پیشگامی‌های سیاست برون‌مرزی آمریکا در نتیجه ددمنشی یا نادانی نیست، بلکه پیامد رفتارهای نابجای رهنمونی است که در نتیجه چگونگی و سرشت چارچوبه سیاست‌گذاری و نقشها و روندهای دیوان‌سالارانه که در ساختار سیاست برون‌مرزی دولت جای گرفته‌اند، می‌باشد. هر چند که حقیقت نگران‌آور است، ولی به هر روی تامپسون یک ژرف‌نگری را در سازگاه تصمیم‌گیری به دست داده، و شماری از نشانه‌هایی را که برای درک چگونگی نقش‌آفرینی‌های دستگاه تصمیم‌گیری و اثرگذاری آن بر چگونگی هر تصمیم‌گیری از سوی رهبران و به کارانداختن هر تصمیم در دیوان‌سالاری‌ها لازم هستند، به گفتار درمی‌آورد.

مارک ام. لُونتال[1] نشان می‌دهد که شماری از عاملهای تعیین‌کننده در چگونگی رفتار تصمیم‌گیری [آن زمان درباره] ویتنام، هنوز هم بسیار زنده و پابرجا هستند. وی می‌گوید روابط

1. Mark M. Lowenthal

میان رهبران و «رده‌مندان اداری» (پیشه‌مندان سیاست برون‌مرزی که مایه‌های پیوستگی را از یک دولت به دولت بعدی [در دستگاه فرمانروایی آمریکا] هستند) تا آنجا که مربوط به فراهم‌آوری و مصرف اطلاعات می‌شود، اهمیت دارد؛ زیرا اطلاعات لازمه تصمیم‌گیری خردورزانه است. بایستی به یاد آورد که با نگرش به اینکه در دوران پس از جنگ سرد «در شاخه اجرایی و نیز کنگره انگیزه بسیار پویایی درباره سازمان و نقش جامعه اطلاعاتی پدید آمده است»، لُونتال نگران آن است که چرا نگرش بسیار اندکی درباره مسئله اساسی روابط میان فراهم‌آورنده، مصرف‌کننده اطلاعات، وجود دارد. «دشواری عمده آن است که روابط فراهم‌آورنده ـ مصرف کننده همانند دو قبیله کاملاً وابسته به همدیگر هستند، که به اشتباه گمان می‌کنند، که هر دو با زبانی یگانه سخن گفته و به‌گونه‌ای همسان برای دستیابی به بازده‌های توافق‌شده، کار می‌کنند. [ولی] واقعیت... همانا به‌گونه‌ای کاملاً متفاوت [با این گمان] است. شایسته است یادآوری کنیم که جورج برنارد شا[۱] درباره اینکه بریتانیایی‌ها و آمریکاییان از راه یک گویش مشترک از هم جدا شده‌اند، طنزگویی می‌کرد».

ژرف‌نگری‌های لُونتال درباره روند اطلاعات نیز نمایانگر علت گزینه‌هایی هستند که گهگاه کشورها خلاف رفتار متعارف خود در برابر یکدیگر، البته درون دستگاه دولت‌های خودشان، در پیش می‌گیرند. وی ازجمله می‌گوید چرا اغلب فرض‌های مصرف‌کنندگان اطلاعات (سیاستگذاران) با فراهم‌آوران اطلاعات (دیوان‌سالاران) متفاوت هستند. چرا گهگاه رهبران سیاسی (گاهی؟) اطلاعاتی را که دریافت می‌کنند نادیده می‌گیرند؛ چگونه (و چرا) فراهم‌آوران اطلاعات به آن چیزی که [به مصرف‌کنندگان] عرضه می‌کنند، شکل می‌دهند. در پایان لُونتال نتیجه می‌گیرد که «فراهم‌آوری و کاربَری یا ناکاربریِ اطلاعات در چارچوب بخشی از روند سیاسی، نتیجه ویژه چندگونه از سازمایه‌های اندیشه‌ای و رفتاریِ درون یا میان دو گروهی می‌باشد که بیش از آنچه که گمان می‌رود، کم‌ـچاره [و در کار خود با محدودیت روبرو] هستند».

تحلیل‌گری لُونتال، بویژه به دلیل اینکه نمایانگر چگونگی شکل‌گیریِ نقش‌های

1. George Bernard Shaw

سیاست‌گذاری در مقام‌های دولتی است، سودمند می‌باشد. کریستوفر ام. جونز[1] در نوشته خود به نام «داد و ستد با صدام: نقش‌های دیوان‌سالارانه و برداشت‌های رقابتی امنیت ملی»[2]، که همانا دنباله‌گیری نوشته پیشین آلیسون می‌باشد، چشم‌انداز لُونتال را یک گام به پیشتر می‌برد و نشان می‌دهد که چگونه این دو رویکرد موضوع معین در چارچوبه و وظیفه‌های سازمان دیوان‌سالارانه به ارزیابی پایه‌های سیاسی خود می‌پردازند.

وی به بررسی موضوع‌هایی مانند ویتنام، که یکی از پردردسرترین می‌باشد؛ و نیز به فروش فن‌آوری والا به عراق در یک دوره زمانی از سال ۱۹۸۴ تا تجاوز عراق به کویت در ۱۹۹۰ می‌پردازد. جونز نشان می‌دهد که چگونه با رضایت دولت آمریکا، شرکت‌های آمریکایی «توان ماشین جنگی صدام حسین را افزایش دادند، و در نتیجه پس از آن آمریکا و متحدانش در پهنه نبرد با آن [ماشین جنگی] روبرو شدند. افزوده‌بر این فن‌آوری آمریکا به برنامه‌های نامتعارف جنگ‌افزاری عراق یاری رسانید، و این کار نقض آرمان دیرینه آمریکا در زمینه جلوگیری از گسترش جنگ‌افزارهای ویرانگری انبوه به کشورهای جهان سوم بوده است».

چگونه چنین چیزی رخ داد؟ به این دلیل روی داد که «دولت ریگان و سپس دولت بوش یک سیاست گسترده و سازش‌کارانه را در برابر عراق در پیش گرفتند؛ و این به سازمان‌های اجرایی [آمریکا] توان صلاحدیدیِ گسترده‌ای در زمینه چگونگی و اندازهٔ بازرگانی آمریکا با عراق داد». در چنین پیرامونگاهی، وزارت بازرگانی، به دنبال خواست خود در افزایش بازرگانی بین‌المللی طرفدار سرسخت فروش فن‌آوری به عراق شد. چنین خواستی توانست در روند سیاست میانسازمانی به پیش رانده شود، زیرا در این مورد توانست یک ائتلاف بَرنده با وزارت خارجه در زمینه کنترل آزادمنشانه صادرات» پدید آورد، و اعتراض‌های وزارت دفاع را خنثی کند. همان‌گونه که جونز می‌گوید: «وظیفه سازمانی جداگانه هر سازمان به این می‌انجامد که هر یک برداشت متفاوتی از امنیت ملی در پیش گرفته، و از این‌روی دلیل‌های متفاوتی را در

1. Christopher M. Jones
2. Trading with Saddam: Bureaucratic Roles and Competing Conceptions of National Security

پشتیبانی از افزایش بازرگانی یا کنترل بازرگانی پیگیری کنند».

همان‌گونه که در بالا گفته شد که «چگونگی سویگیری هر کس بستگی به چگونگی جایگاه او دارد» و این یکی از مایه‌های الگوی سیاست دیوان‌سالارانه است. این سخنواره گویای آن است که چرا دست به کاران در توجیه‌گری گزینه‌های سیاست برون‌مرزی به آنجا می‌رسند که موضوع‌های پیشِ رو را تعریف کرده و گزیرهای سیاسی دلخواه خود را که نمایانگر وابستگی به سازمان خود است، پیش بکشند. جونز نشان می‌دهد که این رویه شامل سازمان‌ها هم می‌شود. ولی آیا درباره افراد، ازجمله کسانی که در سطح‌های بالای دولت جای دارند، نیز چنین است؟ استیو اسمیت[1] در نوشته «شایانه‌های سیاسی و سویگیری دیوان‌سالارانه: موضوع مأموریت رهایی گروگان‌های آمریکایی»[2] نتیجه می‌گیرد که پاسخ «آری» می‌باشد. همان‌گونه که از نام این نوشته بر می‌آید، اسمیت به بررسی روندی که به تصمیم‌گیری سرنوشت‌ساز دولت کارتر انجامید، پرداخته است؛ که طی آن به یک کارآوری نهانی و نیمه‌ارتشی برای رهایی دیپلمات‌های گروگان گرفته‌شده از سوی ایران در نیمه دوم سال ۱۹۷۹ دست یازیده شد. همانند موردهای ویتنام و فروش فن‌آوری والا به عراق، این مورد نیز گویای داستانی از نارسایی‌های سیاسی - و ناکامی سیاسی- می‌باشد. چگونه چنین چیزی روی داد؟

اسمیت نکوشیده است که پاسخ کاملی به این پرسش بدهد، ولی توضیح می‌دهد که شرکت‌کنندگان کلیدی در این روند تصمیم‌گیری «برابر با آنچه را که رهیافت سیاسی دیوان‌سالارانه تعیین کرده بود، دست به کار شدند: در نتیجه، رایزن امنیت ملی، وزیر دفاع، رئیس ستاد مشترک، و رئیس سیا همگی از کارآوری‌لشکری پشتیبانی کردند...؛ وزیر خارجه، و در نبودِ وی، معاون او، با آن مخالفت کردند؛ کسانی که در پهنه دیوان‌سالاری به رئیس جمهور وابسته بودند (معاون رئیس جمهور، دستیار رسانه‌ای و رایزن سیاسی) اساساً خواهان بهترین تصمیم در اعتباردهی به ریاست جمهوری کارتر بودند؛ و پرزیدنت کارتر هم اگرچه فراتر از یک بازیگر

1. Steve Smith

2. Policy Preferences and Bureaucratic Position: The Case of the American Hostage Rescue Mission.

دیوان‌سالار دیگر بود، به‌گونه‌ای دست‌به‌کار می‌زد که بازتاب‌گر روگاه دیوان‌سالاری و نیز نفوذ شخصی خود وی بود».

تحلیل‌گری اسمیت نه‌تنها در زمینه بررسی یک رویداد مهم در سیاست برون‌مرزی آمریکا گویا می‌باشد، بلکه نمایان‌گر چگونگی خردورزی الگوی سیاست دیوان‌سالارانه نیز می‌باشد. همچنین به این دلیل مهم است که نمایان‌گر چشم‌انداز مخاطره‌ها و نیز نویدها بوده و گویای آن است که ما نه‌تنها بایستی نقش‌های سیاست‌گذاران را بررسی کنیم بلکه می‌باید خود سیاست‌گذاران را هم به بررسی بگذاریم. نتیجه‌گیری اسمیت در این زمینه مهم می‌باشد: «نقش هر کس به خودی خود نمی‌تواند سوی‌گیری‌های او را توضیح دهد... ولی به هر روی جایمندان هر نقش ناگزیر هستند که به‌گونه‌ای معین و در راستای دیوان‌سالاری اندیشه خود را نمایان کرده، و بنابر شماری از دلیل‌های روانشناسانه گرایش به آن دارند که روگاه اندیشه خود را با نزدیک‌ترین همکاران خود سازگار کنند. افزون‌بر این، اغلب کسانی که برای جایگاه‌های سیاسی معینی برگزیده می‌شوند، به دلیل آن است که دارای دیدگاههای ویژه درباره جهان هستند». سپس، در تحلیل‌گری پایانی، برای درک اثر تصمیم‌گیرندگان و سوی‌گیری‌های سیاسی ایشان بر سیاست برون‌مرزی، می‌گوید که بایستی هر دو جنبه را دریابیم.

استفن دی. کراسنر[1] در نوشته خود به نام «آیا دیوان‌سالاری‌ها مهم هستند؟ یک بررسی دگربار از چگونگی بحران موشکی کوبا[2]» با ژرف‌نگری نشان می‌دهد که چرا و چگونه ما بایستی میان توجیه‌گری فرد و او نقش در سیاست برون‌مرزی تفاوت بگذاریم. نوشته وی یک خُرده‌گیری اندیشورانه را درباره چشم‌انداز سیاست دیوان‌سالاری آلیسون در زمینه بحران موشکی کوبا در سال ۱۹۶۲ به دست می‌دهد. همانا بررسی دگربار کراسنر درباره حقیقت‌های بحران موشکی کوبا نشان می‌دهد، در جایی که دیوان‌سالاری‌ها اثری را بر سیاست برون‌مرزی می‌نهند، ولی کمابیش تصمیم‌گیرندگان از توان پیگیری گزینه خردورزانه بهره‌مند بوده، و سرانجام گزینه‌هایی را که [این تصمیم‌گیرندگان] ارائه می‌دهند، بیشترین اهمیت را می‌یابند، و نه

1. Stephen D. Krasner
2. Cuban Missile Crisis

گزینه‌هایی که از سوی سازمان‌های دیوان‌سالار فراهم آمده‌اند. از این‌روی شایسته است بگوییم خود کسانی که از سوی شهروندان برگزیده شده‌اند و در برابر این مردمان مسئولیت دارند، مهم به شمار می‌آیند؛ همچنین اینکه چگونه رهبران نقش‌های تصمیم‌گیری خود را تعریف [و توجیه] می‌کنند، می‌تواند اثری بی‌چون‌وچرا را [در هر زمینه سیاسی] نمایان سازد.

جیمز گُلدگییر[1] در نوشته خود به نام «گسترش ناتو: کالبد شکافی یک تصمیم[2]» از گفتمان کراسنر درباره اهمیت شایان دست‌به‌کاران [سیاست] در نمودیابی سیاست پشتیبانی کرده و محدودیت دیوان‌سالاری‌ها در نموددهی به سیاست را نمایان می‌کند. گُلدگییر با مصاحبه‌های گسترده با مقام‌های آگاه یا درگیر در تصمیم گسترش ناتو، نشان می‌دهد که دیوان‌سالاری‌ها و کارکنان آنها می‌توانند گفتگو درباره این موضوع را شکل داده و نیز می‌توانند برای بالندگی سویگیری‌های متفاوت [خود] به کشاکش بپردازند، ولی نمی‌توانند روال سیاست را تعیین کنند. البته، این موضوع که آیا عضویت در ناتو، رسماً گسترش می‌یابد یا اینکه سرانجام گزینه مشارکت برای آشتی[3] پیگیری خواهد داشت، بستگی به پرزیدنت کلینتون دارد. زمانی که کلینتون چند سخنرانی در بروکسل، پراگ، و ورشو ایراد کرد اختلاف‌های دیوان‌سالارانه فروکش نکردند. همان‌گونه که کلینتون اعلام کرد، «دیگر مسئله این نیست که آیا ناتو عضوهای نوآمده را می‌پذیرد، بلکه پرسش آن است که کی و چگونه؟»

مورد ناتو نمایانگر اهمیت دست‌به‌کاران [سیاست] در زمینه‌های دیگر نیز هست. برای مثال، آنتونی لیک که در آن زمان رایزن امنیت ملی بود، و دیگر سرکردگان سیاست برون‌مرزی توانستند کلینتون را بر آن دارند که اعلامیه‌های ظاهراً مبنی‌بر تعهد آمریکا به گسترش ناتو صادر کند. این مقام‌ها به نوبه خود گفته‌های وی را همچون پایه‌ای برای پدیدآوری یک گروه کاری به‌شمار آوردند که «طرح پیگیری» را در برنامه داشته باشد؛ و از این‌روی نشان داده شد که گاهی

1. James Goldgeier
2. NATO Expansion: The Anatomy of a Decision.
۳. مشارکت برای آشتی (PFP) Partnership for Peace. ولی اکنون که دوره ریاست جمهوری کلینتون پایان یافته، و جورج واکر بوش از حزب جمهوری‌خواه در کاخ سفید جای گرفته، گمان می‌رود که همان گسترش ناتو دنبال می‌شود. البته در دوره کلینتون نیز گسترش ناتو از پشتیبانی توانمندتری برخوردار بود. م.

نفوذ و اثرگذاری این مقام‌ها می‌توانند به‌رغم ایستادگی دیوان‌سالاری به کار افتند. بویژه جالب است که دریابیم چگونه ریچارد هالبروک، دستیار وزیر خارجه [آمریکا] در امور اروپا، در روند میانسازمانی «مأمور اجرای» تصمیم گسترش ناتو شد. وی توانست نقش کلیدی رئیس جمهور را در این گزینه سیاسی چنان بپروراند که «چه کسی در راستای برنامه رئیس جمهور باشد یا نباشد» کارساز افتد.

دو نوشته پایانی این بخش از کتاب فراتر از رهیافت سیاست دیوان‌سالارانه و نقش مقام‌ها در سازمان‌های دیوان‌سالارانه می‌روند، و هر دو بر نقش آگاهی فرد (یا دیدگاههای جهانی) در نموددهی به رفتار و سرانجام سیاست برون‌مرزی تمرکز می‌کنند. اگرچه نقش‌ها و مایه‌های دیوان‌سالارانه مهم هستند، ولی تجربه‌های پیشین و زمینه‌های شخصیتی در سبک تعیین تصمیم سیاست‌گذاران و گزینه سیاسی، به همان‌گونه که در این دو فصل آمده‌اند، نیز اهمیت شایان دارند.

الکس روبرتو هیبل[1] در نوشته خود به نام «یک پیروزی اتفاقی: یک رهیافت پردازش اطلاعات جنگ خلیج فارس» می‌نویسد که تصمیم دولت بوش برای جنگ علیه صدام حسین در سال ۱۹۹۱ کمتر از آن اندازه‌ای که گمان می‌رفت خردمندانه بود. دلیل اصلی آن است که به راستی پرزیدنت بوش از پیشتر راه خود راتعیین کرده بود. بوش و رایزن امنیت ملی وی، برنت اسکاوکرافت، «یک رده‌مندی تصمیم‌گیری خشک پدید آوردند که چنان طراحی شده بود که ابراز اندیشه‌هایی دیدگاهشان را به چالش می‌گرفتند، خاموش نگه دارد». از این‌روی روند «گروه-اندیشی» پیرامونگاه تصمیم‌گیری را فراگرفت.

هیبل سه انگاره متفاوت درباره روانشناسی آگاهمندی را نیز به بررسی می‌گذارد - انگاره استناد، انگاره سازگاری آگاه‌مندی و انگاره برنامه‌نگاری- تا از این راه بتواند تصمیم‌گیری‌های بوش را درک کند. وی می‌گوید در نموددهی به گزینه سیاسی خود به شدت متکی به دو قیاس‌گری بود و در راستای دیدگاه ترجیحی خود، رایزنان خود را رهنمون شد. بویژه رویداد

1. Alex Roberto Hyble

مونیخ در سال ۱۹۳۸ـ یعنی جایی که کشورهای باختری زمینه گسترش‌گرایی هیتلر را با واگذاری سودت[1] [به او] آرامش بخشیدند. ضرورت سیاسی در نتیجه این‌گونه قیاس‌گری روشن بود: نیاز به یک پاسخ زورمندانه به صدام (متجاوزان را نمی‌توان آرام کرد»)[2]

دومین قیاس‌گری نیز از دیدگاه بوش کلان به‌شمار می‌آمد ـ یعنی [قیاس با جنگ] ویتنام. اگر بنا باشد که علیه صدام زور به کار گرفته شود، بایستی برترآمیز و شکننده باشد، و نبایستی همچون کاربردی آزمایشی و یا حسابگری افزایشی (گام به گام) نیروی لشکری باشد، زیرا باور بر این بود که چنین رویه‌ای نیروهای لشکری آمریکا را در میدان‌گاه جنگ از پیروزی باز می‌دارد.

هیبل می‌گوید، حتی با اینکه روندهای آگاه‌مندی خودشان برگرفته از قیاس‌گری‌های تاریخی بودند، جورج بوش و اسکاوکرافت بر این باور بودند که «صدام حسابگری منطقی بوده، و هیچ‌گاه چشم‌اندازهای واقعیت‌های قدرت را نادیده نگرفته است». با اتکاء به قیاس‌گری‌های مونیخ و ویتنام با اینکه هنوز هم گمان بر این بود که کردارهای صدام حسین از «منطق» برخوردار هستند، بوش و اسکاوکرافت ناگزیر بودند که ناسازگاری آگاهمندی در دیدگاههای خود را به پایین‌ترین سطح ممکن کاهش دهند. هیبل می‌گوید برای این کار «آن دو، تحلیل‌گری اطلاعات و گزینه‌هایی را که می‌توانستند پیش‌ـ برداشت‌ها و ارزش‌های کانونی ایشان را به پرسش بگیرند، کنار گذاشتند».

کلاً، تحلیل‌گری هیبل نشان می‌دهد که انگاره برنامه‌نگاری و انگاره‌سازی آگاهمندی را گهگاه می‌شود، البته نه همچون انگاره‌های روانشناسانه، در رفتار تصمیم‌گیری، «البته تا آنجا که این چارچوبه‌های انگاره‌پردازی از نزدیک با همدیگر پیوند داشته باشند»، به کار آورد. همچنین این نشان می‌دهد رابطه‌ای نزدیک میان ساختار روندهای سیاست‌گذاری برون‌مرزی و بازده‌های پدید آورده شده، یافت می‌شود. دستگاه بوش، به جای پیگیری، «تحلیل‌گری روال‌مندانه

۱. سودت Sudetenland در آن زمان بخشی از چکسلواکی بود که ساکنان آن آلمانی‌نژاد بودند، هیتلر خواهان پیوستن آن به آلمان نازی شد. باختر زمین موافقت کرد، ولی هیتلر نه‌تنها سودت بلکه سراسر چکسلواکی را گرفت. و باز هم گسترش‌گرایی بیشتری دنبال کرد... . م

2. Aggressors cannot be appeased.

اطلاعات و ارزیابی دقیق گزیرهای کنش‌گری را به کنار گذاشت».

تحلیل‌گری‌های شخصیتی رئیسان جمهوری و پیشینه‌های ایشان در تصمیم‌های سیاسی، اغلب در مقایسه با رفتار بوش که به جنگ خلیج فارس انجامید، کمتر ناخوشایند می‌نمایند. با این‌همه، تحلیل‌گری‌های سَبک ریاست جمهوری که ریشه در مایه‌های شخصیتی دارند، نمایان‌گر اثرگذاری بر یک رشته پدیده‌های فراروی او می‌باشد. برای نمونه، الکساندر جورج[1] دانشمند سیاسی، سه رهیافت دیگر را در زمینه مدیریت ریاست جمهوری بر وظیفه بسیج اطلاعات در دسترس، کارشناسی، و منبع‌های تحلیل‌گری در سیاست‌گذاریِ کارآمد برای آنچه را در فراروی دارند، پیشنهاد کرده است: الگوهای **رسمی**، ***رقابتی*** **و *دانشگاهی***. اینکه یک رئیس جمهور کدام رهیافت را برمی‌گزیند و چگونه آن را به کردار می‌آورد، بستگی به شخصیت رئیس جمهور دارد: یعنی در نتیجه سبک آگاه‌مندی (در مقایسه با دیدگاه جهانی)، انگیزه اثرمندی و دامنه صلاحیت وی، و رویکرد سراسری وی نسبت به کشمکش سیاسی.[۶]

مارگاریت جی. هرمن[2] و توماس پرستون[3] نوشته‌ی خود را بر پایه این اندیشه‌ها استوار کرده‌اند که در فصل نتیجه‌گیری این کتاب می‌آید. مقاله این دو به نام «رئیسان جمهور، سبک رهبری و روند رایزنی[4]»، نشان می‌دهد که چگونه سبک‌های رهبری رئیسان جمهور- اندازه دست به کاری هر کدام در روند سیاسی، چگونگی باور هر یک درباره کنترل بر تصمیم‌گیری، و حساسیت هر کدام نسبت به موضوع‌های سیاسی- چگونگی روال تخصص‌گری، تمرکزگری، و هماهنگی هر رئیس جمهور را در دولت خود نمود می‌دهند».

به دلیل دگرگونی‌های سبک‌های رهبری، نویسندگان مقاله مذکور یک نمونه‌شناسی هشت پهلو را درباره روال‌های رایزنی ریاست جمهوری پیشنهاد می‌کنند که گویای چگونگی روابطی هستند که میان رئیسان جمهور متفاوت و رایزنانشان پدید می‌آورد.

سپس این دو نویسنده اندیشه‌های خود را درباره روال‌های رایزنی راکه پرزیدنت بوش و

---

1. Alexander George
2. Margaret G. Hermann
3. Thomas Preston
4. [illegible]

پرزیدنت کلینتون پدید آورده بودند، بازگو می‌کنند. فرض این دو بر آن است که بوش دو گونه روال رایزنی را دنبال کرده است ـ نخست تأکید بر «راهبردینگی» با رایزنان، دوم، تأکید بر «مشورت» با رایزنان خود ـ که در هر مورد سیاسی، چگونگی حساسیت بوش نسبت به هر موضوع، عامل مهمی در بهره‌گیری از یکی از این دو الگو بوده است. درباره کلینتون، این دو نویسنده فرض را بر این می‌نهند که رئیس جمهور خواهان آن‌گونه روال رایزنی بود که به وی اجازه می‌داد کنش‌گری‌ها را هماهنگ کرده، و گزینه مورد نیاز وی و حساسیت او درباره هر موضوع سیاسی با نگرش به امکان‌های موجود، درکانون روند سیاست‌گذاری جای گیرد. این دو نویسنده برای هر دو مورد نتیجه گرفته‌اند که رفتار واقعی رئیسان جمهور با چشمداشت‌ها سازگاری داشته‌اند. از این‌روی، نشان داده‌اند که، نخست «تفاوت‌ها در سبک رهبری مربوط می‌شوند به چگونگی رویکرد کاری [هر] دولت در شاخه اجرایی»، و دوم اینکه «چگونگی تلاش رئیسان جمهور» در برخورد با محدودیت‌های نهادین، اغلب بستگی به چگونگی منش و شخصیت [هر رئیس جمهور] دارد.

زیرنویس‌ها:

1. Graham T. Allison, ***Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile*** (Boston: Little, Brown, 1971).

الگوهای الیسون، سالها با خرده‌گیری‌های فراوانی روبرو بوده‌اند. البته این الگوها آغازگاهی دیگر برای گفتگو درباره پویایی روال دیوان‌سالارانه در سیاست‌گذاری برون‌مرزی می‌باشند. درباره تفصیل خرده‌گیری‌های اخیر، نگاه کنید به:

Jonathan Bendor and Thomas H. Hammond. "Rethinking Allison's Models"***American Political Science Review*** 86 (June 1992): 301-322.

برای گفتمان اخیر درباره الگوهای الیسون در تحلیل‌گری سیاست برون‌مرزی و بویژه روندهای دیوان‌سالارانه سیاست برون‌مرزی، نگاه کنید به:

Deborah J. Gerner, "The Evolution of the Study of Foreign Policy", in Laura Neack, Jeanne A.K. Hey, and Patrick J. Haney, eds.,"Foreign Policy Analysis: Continuity and Change in its Second Generation" (Englewood) Cliffs, NJ: Prentice-Hall, Inc., 1995), 17-32.

2. Allison, 145.

3. Allison, 145.

۴. شایسته است بگوییم که سویگیری دیوان‌سالارانه الزاماً در این نمونه، مایه پیش‌بینی سویگیری سیاسی برای برخی از دست‌به‌کاران، منبع خرده‌گیری از این الگو و کاهش توان توضیح‌گری آن نمی‌شود. استیو اسمیت یک خط همسان از پژوهش را در زمینه تصمیم دولت کارتر در سال ۱۹۸۰ برای کارآوریِ مأموریت ارتشی در رهایی [گروگان‌ها]، که در فصل ۲۰ این کتاب نگاشته شده، به بررسی گذاشته است.

5. Allison, 146.

6. Alexander L. George, ***Presidential Decisionmaking in foreign Policy: The Effective Use***

of Information and Advice (Boulder, CO: Westview Press, 1980); and Alexander L. George, "The President and the Management of Foreign Policy: Styles and Models", in Charles W. Kegley, Jr. and Eugene R. Wittkopf, eds., ***The Domestic Sources of American Foreign Policy: Insights and Evidence*** (New York: St. Martin's, 1988), 107-186.



چگونه رویداد ویتنام پدید آمد؟
یک کالبدشکافی

نوشته: جیمز سی. تامسون جونیر

جنگ ویتنام یک موردِ شایسته بررسی در نمودیابی و سیاست برون‌مرزی بوده، و برای تاریخ‌نگاران و دانشمندان اجتماعی در دهه‌های آینده نیز همچنان گیرا خواهد ماند. پرسشی که خواه‌ناخواه پیش می‌آید آن است که: چگونه مردانی با توانی برتر، آموزشی پیشرفته، و آرمان‌هایی والا ـ یعنی سیاست‌گذاران آمریکایی در دهه ۱۹۶۰ـ چنین سیاست پرهزینه و نافرجامی را پدید آوردند؟

من که روند تصمیم‌گیری را از سال ۱۹۶۱ تا ۱۹۶۶ در دوره‌های پرزیدنت کندی و پرزیدنت جانسون دیده بودم، می‌توانم یک پاسخ مقدماتی را پیشنهاد کنم، و این کار را به اختصار از راه عنوان‌کردن برخی از عامل‌هایی که از دیدگاه اینجانب سیاست ما را در ویتنام، طی سالهایی که من کارشناس خاور آسیا در وزارت خارجه و کاخ سفید بودم، نمود می‌دادند، بازگو کنم. من نوشته خود را عمدتاً بر پایه آنچه که در واشنگتن دیده یا احساس کرده بودم، استوار کرده‌ام، و نه آنچه که در سایگون[1]، یعنی جایی که... در یک سفر سه روزه با معاون رئیس جمهور بودم. همچنین کاری هم با دیگر کانون‌های تصمیم‌گیری و یا رویکردهای مهم حزب‌ها

---

۱. سایگون Saigon که در آن زمان پایتخت کشور ویتنام جنوبی بود. پس از یکپارچگی ویتنام و پیروزی ویتنام شمالی بر جنوب، این شهر «هوشی‌مین» نامیده شد. م

ندارم. با دیگر بخش‌های پیشینه ویتنام نیز کاری ندارم: مانند تاریخ ویتنام پیش از سال ۱۹۶۱، یا روند سراسری روابط آمریکا با ویتنام.

با این همه نخستین وکانونی‌ترین مایه تصمیم‌گیری‌ها درباره ویتنام در این سالها، تاریخ را نیز دربر می‌گیرد. این مایه همانا **میراث دهه ۱۹۵۰** بود که منظور من آن چیزهایی هستند که به اصطلاح «از دست‌دادن چین»، جنگ کُره و سیاست وزیر خارجه جان فاستر دالس در خاور دور نامیده می‌شوند.

این میراث یک فرآورده جنبی نهادین برای دولت کندی داشت: بی‌گمان در سال ۱۹۶۱ کارمایه آسیای خاوریِ دولت آمریکا در چارچوب تقسیم‌بندی‌های فرضی منطقه در سیاست برون‌مرزی واشنگتن، بسیار خام بود. این رویکرد بویژه در وزارت خارجه به خوبی به چشم می‌خورد، یعنی جایی که دولت نوآمده با دفتر امور خاور دور[1]ـ سرسخت‌ترین مایه نرم‌نشدنی- روبرو شد. این دفتری بود که پیشتر بهترین کارشناسان امور چین خود راکه از دیدگاهی ژرف و رها از احساس‌های یک‌سونگرانه برخوردار بودند، در نتیجه مک‌کارتی گرایی پاکسازی کرده بود و نتیجه آن شده بود که کلاًکارکنان آن متعهد به یک خط سیاسی معین باشند: مهار سخت و منزوی‌سازی چین قاره‌ای، آزار کشورهای «بی‌طرف» که خواهان عدم‌تعهد به واشنگتن و یا پکن بودند، و پدیدآوری شبکه‌ای از اتحادهای ضدکمونیستی کشورهای پیرو [آمریکا] گِرداگرد چین.

زمینه دیگر این میراث همانا آسیب‌پذیری و حساسیت ویژه دولت نوآمده دموکرات در رویارویی با موضوع‌های سیاسی خاور دور بود. یادگار دوره مک‌کارتی هنوز بسیار تیز و بُرنده بود، و حاشیه پیروزی کندی [در انتخابات] بسیار نازک بود.[2] گفتگوی تلویزیونی کندی و نیکسون در آفشور آیلندز[3] که رئیس جمهور منتخب بایستی مخاطره «اندیش‌گری تازه‌ای» را

1. The Bureau of Far Eastern Affairs.

۲. در انتخابات ۱۹۶۰ ریاست جمهوری در آمریکا، جان. اف. کندی از حزب دمکرات، با ریچارد نیکسون (که در آن زمان هنوز معاون پرزیدنت آیزنهاور بود) رقابت می‌کرد. در این انتخابات کندی با اختلاف رأی‌های اندکی بر نیکسون پیروز شد. م

۳. [نام جایی است؛ ولی از دیدگاه واژگانی به معنی جزیره‌های کرانه‌ای می‌باشد. Offshore Islands [م

پذیرا شود. روی‌هم‌رفته در آن زمان ویژگی دولت آن بود که نسبت به شتاب‌زدگی بسیار در زمینه آسیا بدگمان باشد. در نتیجه دفتر خاور دور (که در این زمان دفتر امور خاور آسیا و اقیانوس آرام نام گرفته بود) آخرین جایی بود که می‌بایستی دچار دگرگونی ریشه‌ای می‌شد.

تا زمانی که اَورِل هَریمن را در سال ۱۹۶۱ به دستیاری وزیر [خارجه] برگزیدند، هیچ‌گونه دگرگونی مهمی درکارکنان آن پدید آورده نشده بود، و برای هریمن چند ماه به درازاکشید تا اثری ژرف بر این دفتر بگذارد، و این به دلیل سرگرمی لازم وی برای حل مسئله لائوس بود. همین که به این خواست دست یافت، تقریباً هیچ‌گونه کاری برای بازگرداندن کارشناسان آسیای خاوری که پاکسازی یا تبعید شده بودند، انجام نشد.

فراورده‌های جنبی مهم دیگر این «میراث دهه ۱۹۵۰» چنین بودند:

دولت نوآمده یک *برداشت سراسری نسبت به چین- رو- به- پیشروی*[۱] را به ارث برده یا تا اندازه‌ای در آن سهیم بود - برداشت گستردگی گستره چین، جمعیت انبوه آن، و ستیز دشمنانه آن؛ که شاید بازیابی برداشت گُلدِن هورد[۲] باشد، و این برداشت با دخالت چین در جنگ کره بالا گرفت (دخالتی که در حقیقت به دلیل ناامیدی، ارتباطات بد و حسابگری‌های نابجای هر دو سو- یعنی واشنگتن و پکن- پدید آمد؛ البته آشکارسازی دقیق این فاجعه، که دانشوران به آن دست یافته بودند، هنوز بخشی از خرد متعارف درنیامده بود).

دولت نوآمده یک برداشت یکپارچگی بلوک کمونیست[۳] را به ارث برده و در آغاز آن را نیز پذیرفت. به‌رغم گزارش‌ها و پیش‌بینی‌های پیشترِ تحلیل‌گران برونی [برون از دستگاه دولت] سیاست‌گذاران آغاز به پذیرش واقعیت نکردند و سرانجام احتمال شکاف میان چین و شوروی را نیز تا نخستین هفته سال ۱۹۶۲ پذیرا نشدند. ناگزیری اثر فرسایشی رقابت ملی‌گرایی‌ها بر کمونیسم در اندازه گسترده‌ای نادیده گرفته شد.

دولت نوآمده «انگاره دومینو» درباره آسیا را به ارث برده و تا اندازه‌ای هم آن را پذیرفته

1. General perception of China - on - the - march.
2. Golden Horde
3. a monolithic conception of the communist bloc.

بود. این انگاره در نتیجه نادیده‌انگاری فراوان تاریخ آسیا و بنابر آن نادیده‌انگاری تفاوت‌های ریشه‌ای میان کشورها و جامعه‌های آسیایی پدید آمد. این برآمده از نادیدگیِ توان و ایستادگی سرسختانه ملی‌گرایی‌های آسیایی بود. (این ممکن است برآمده از این احساس نابجا باشد که می‌گوید از آنجایی که «همه آسیاییان همانند همدیگر به دید می‌آیند» پس همه ملت‌های آسیایی همانند همدیگر واکنش نشان می‌دهند.

سرانجام، میراث دهه ۱۹۵۰ به ظاهر با این برداشت ناآرام از ناکامی در [یورش] خلیج‌خوک‌ها در هم آمیخت که گمان می‌رفت یک چالش کمونیستی جهانگستر فرا روی دولت نوآمده است. نخستین نمود آن دیدار ناخوشایند رئیس جمهور [کندی] با خروشچف در وین در ماه ژوئن ۱۹۶۱ بود؛ یعنی زمانی که بحران برلن در تابستان به میان آمد. همه اینها یک پیرامونگاه ویژه‌ای را پدید آوردند که پرزیدنت کندی بی‌گمان احساس کرد که زیر فشار ویژه‌ای است که در ویتنام چشمداشت ملت را به کارزار آوَرَد ـ یعنی اگر ویتنامی‌ها، نه مانند مردمان لائوس، تمایل به جنگ داشتند [می‌بایستی با ایشان برخورد می‌شد].

روی‌هم‌رفته، میراث دهه ۱۹۵۰ نخستین گام‌های دولت نوآمده را نمود داد و در نتیجه تصمیم‌هایی گرفت که نمود بالای اتحادیه پیمان سیتو را نگه دارد (با گسیل وزیر خارجه خود به جای مقامی پایین‌تر به نخستین اجلاس آن در ۱۹۶۱)، انصراف از شناسایی دیپلماتیک مغولستان در تابستان ۱۹۶۱، و مهم‌تر از همه، گسترش کمک لشکری و جنگ‌افزاری به ویتنام جنوبی در زمستان همان سال، بر پایه تعهد آیزنهاور که بیشتر جنبه آزمایشی داشت. بایستی افزود که افزایش تعهد در ویتنام در نتیجه انگاره‌پردازی‌های نوین راهبردگران و دانشمندان دانش‌های اجتماعی نوآمده‌ای بود (که برخی از ایشان به دولت کندی راه یافته بودند) و انگاره‌هایی را که درباره جنگ‌آوری‌های ضدچریکی پدید آورده بودند می‌خواستند که به آزمایش بگذارند. برخی از این انگاره‌پردازان «ضد شورشگری» را همچون درمانی نو برای رویارویی با نااستواری [بی‌ثباتی] جهان به شمار می‌آوردند.

همه اینها برآمده از میراث و تاریخ بودند. هر دولت نوآمده‌ای هم دشواری‌های پیچیده و

هم دیدگاههای ساده‌گرانه جهان را به ارث می‌برد. ولی ناگفته نماند که در میان سیاست‌گذاران دولت کندی و نیز دولت جانسون کسانی بودند که درباره خطرهای تعهد نامحدود در منجلاب ویتنام هشدار می‌دادند؟

این یک پرسش کانونی را در دل روند سیاسی نمود می‌دهد: کارشناسان، گمان‌انگیزان و ناخرسندان کجا بودند؟ آیا چنین کسانی [در دستگاه دولت] بودند، و اگر بودند، ایشان را چه شد [که لب به سخن نگشودند].

پاسخ پیچیده ولی رهنمودآور است.

نخست بایستی گفت که دولت آمریکا به شدت با ***نبود کارشناسی واقعی در زمینه ویتنام و هندوچین روبرو بود.*** سفارت ما [آمریکا] در سایگون که در همسایگی سفارت فرانسه جای داشت، و نیز کرسی ویتنام در وزارت خارجه از سال ۱۹۵۴ به این سو بسیار کمتر از اندازه دارای کارکنان فرانسه‌زبان با تجربه اروپایی بود. دیپلمات‌های آمریکایی حتی در مقایسه با کارکنان عادی [محلی] سفارت ـ به دلیل چگونگی اندیشه و نیز [کم تجربگی در] زبان ـ دچار محدودیت بیشتری برای تماس با نخبگان فرانسه‌زبان ویتنام بودند. برای مثال، زبان‌دانان پرتغالی خدمات برون‌مرزی [آمریکا] اگر از لیسبون برون بروند می‌توانند به آسانی با کشاورزان [آن سرزمین] به گفتگو بنشینند، و همین کار را نیز می‌کنند؛ ولی فرانسه‌زبانان سفارت [آمریکا] در سایگون از چنین توانایی برخوردار نبودند.

افزوده‌بر این، ***سایه «از دست‌دادن چین»*** گزارش‌گری درباره ویتنام را دچار ناهنجاری کرده بود. کارمندان پیشه‌مند وزارت [خارجه آمریکا]، و بویژه کسانی که در این زمینه کار می‌کردند، سرنوشت همکاران خود را در جنگ جهانی دوم فراموش نکرده بودند، که آن همکاران رک و راست از چین می‌نوشتند و سپس از سوی کمیته سنا، به دلیل تفسیرگری‌های خرده‌گیرانه از ملی‌گرایان چین دارآویز شده بودند. گزارش‌های رک و راست درباره توانایی‌های ویت‌کنگ[1] و

---

۱. Viet Cong، گروه سازمان‌یافته چریکی ویتنام جنوبی که در این سرزمین با آمریکا و رژیم دست‌نشانده آن در سایگون به ستیز و نبردهای چریکی پراکنده پرداخته بود. م

ناتوانایی‌های دولت دیم[1] پذیرفته نمی‌شدند؛ و برخی از مقام‌های بالاتر، مهم‌تر از همه سفیر نالتینگ[2] در سایگون، از امضای چنین تلگرام‌هایی خودداری می‌ورزید.

البته در این روندگاه، برخی از کسانی که استعدادی در زمینه ویتنام داشتند، تشویق و پیشرفت داده شدند. ولی عامل مهم فزاینده در روند تصمیم‌گیری همانا **تحریم کارشناسان** ***راستین*** بود. در این زمینه برداشت شالوده‌ای سیاست‌گذاران «سیاست بسته[3]» بود که همچون پذیره‌هایی داغ در پیش گرفته شده بودند: هر چه یک موضوع حساس‌تر باشد و جنجال‌آفرینی افزون‌تری در دستگاه دیوان‌سالاری داشته باشد، بیشتر امکان دارد که کارشناسان را کاملاً از آن به دور نگه داشته و سراسرگرایان ارشد سردرگم، روند کار به دست گیرند (مانند وزیران، دستیاران وزیران، و دستیاران ریاست جمهوری). نوشته‌های توجیهی سردرگم برنامه‌ریزانه در صندلی‌های پشت اتومبیل‌های اشرافی، به هیچ‌روی نمی‌توانند جانشین حضور متخصصان [ویژه‌مندان] شوند؛ و افزون‌بر این در زمان‌های بحران این‌گونه نوشته‌های روی کاغذ «چنان حساس» به شمار آورده می‌شوند که حتی برای بازبینی به کارشناسان هم داده نمی‌شوند. زمانی که وضعیت در ویتنام رو به وخامت بیشتر گرایید، یک‌رشته کنار گذاشتن‌های دیگر نیز انجام شد، و همه کارشناسانی که کلاً و به‌گونه‌ای فزاینده نسبت به این روند بدبین شده بودند، به کنار زده شده و جای ایشان را «آدم‌های می‌توان‌ـ انجام داد[4]» که پشت‌هم‌اندازهایی وفادار و پرشور و به دور از تخصص بودند، گرفتند. در ماههای آغازین سال ۱۹۶۵، هنگامی که من بدگمانی سیاسی فزاینده خود را با یک همکار از کارکنان شورای امنیت ملی در میان گذاشتم؛ وی به من اطمینان داد که هوشمندانه‌ترین راه برای هر دوی ما همانا «دوری‌گزیدن از سراسر در هم‌ریختگی ویتنام» می‌باشد؛ به هر روی افسوس‌مندانه این مرد ارجمند یکی از «بله قربان‌ها» بود، [سرانجام هم] مقام والایی در ویتنام به وی داده شد، تا شاید در هم ریختگی ویتنام را سامان بخشد.

به‌رغم کنار زدن کارشناسان، شک‌کنندگان و ناخشنودان درون‌مرزی پا به میدان نهاده و

---

۱. نگون دین دیم Diem رئیس دولت دست‌نشانده ویتنام جنوبی در آن زمان بود. م

2. Nolting

3. Closed Politics

۴. بله قربان‌ها = can - do guys

کوشا ماندند. ولی من که این روند را دنبال می‌کردم، می‌دیدم که چنین کسانی را هم به‌گونه‌ای کاراً و با یک پویایی زیرکانه، خنثی می‌کردند: یعنی ***بومی‌سازی ناخشنودان***. این «بومی‌سازی» زاده یک نیاز چماق‌مدارانه دو سره بود؛ یعنی از یک‌سو تمایل ناخشنودان به ماندن در برون‌مرز؛ و از سویی دیگر پدیداری وجدان آرام‌سازی ناخشنودی، و روی‌هم‌رفته خواسته شد که هر جا که ناخشنودی شناسایی شود، با برخوردی دلجویانه روبرو شود. من بایستی اعتراف کنم که زمانی که رئیس من در کاخ سفید مرا «کبوتر دلخواه» نامید، احساس غرور و خرسندی (که هر دو مهم هستند) به من دست داد. مهمترین مورد دستیار وزیر خارجه پیشین جورج بال[1] بود. همین که آقای بال شک خود را نمودار کرد، به گرمی نهادینه شد: وی را تشویق کردند که همچون دد مدافع ویتنام در دستگاه دولت باشد. این رویکرد ناگزیر می‌نمود: روند فزایندگی [در جنگ ویتنام] امکان داد که گهگاه از آقای بال خواسته شود که دیدگاه خود را باز گوید؛ بال هم در این زمینه احساس خوبی داشت، و به‌گمان من (وی به خاطر حقیقت جنگید)؛ دیگران هم احساس خوبی داشتند (زیرا یک شنیدار کامل از یک گزینه کبوترسان می‌یافتند)؛ و ناخوشایندی اندکی به میان می‌آمد. این باشگاه همچنان پابرجا ماند؛ و البته امکان داشت که اگر آقای بال خاموش یا ـ پیش از خروج نهایی از دولت در پاییز ۱۹۶۶ـ رها می‌شد، روند موضوع [ویتنام] به شدت به وخامت گراید. البته واپسین شک‌کننده نهادین بیل مویرز[2] بود. گفته شده است که رئیس جمهور ورود او را به نشست، با خوشرویی خوشامد می‌گفت «خوب، این هم آقای ***بمباران را متوقف کنید...***»

در اینجا هم بار دیگر پویندگی بومی‌سازی ناخشنودی توانست برای مدتی کارساز باشد.

یک نکته مربوط ـ و به‌گمان من اساسی برای دولت در همه زمان‌ها ـ ***«کارآمدی» تله*** بود، یعنی تله‌ای که مردمان را درون دولت تا آنجا که ممکن بود، از رُک‌گویی بازمی‌داشت و این همان تله‌ای است که مقام‌ها را از استعفادادن به حالت اعتراض به دور نگه می‌دارد و دیگر نمی‌توانند صدای اعتراض خود را برون از دولت و در رسانه‌ها بلند کنند. مهمترین مایه‌ای را که هر کس با خود به زندگی دیوان‌سالارانه می‌آورد، همانا «کارآمدی» خودش می‌باشد، یعنی آمیزه‌ای رازوار از

1. George Ball
2. Bill Moyers

آموختگی، سَبک، و ارتباط‌ها [ی شخصی]. بدترین شکایتی که می‌تواند در دستگاه دیوان‌سالاری زمزمه شود آن است که «من متأسفم چارلی دارد کارآمدی خود را از دست می‌دهد». برای بازیابی کارآمدی، بایستی تصمیم گرفت که کِی و کجا می‌توان با سرچشمه سیاست جنگید؛ فرصت‌ها [در این زمینه] می‌توانند شامل گفتگو با همسر به هنگام خواب باشد، تا به یک نوشیدنی خصوصی با یک دوست، و تا به دیدار با وزیر خارجه یا خود رئیس جمهور. گرایش به خاموش‌ماندن یا ساکت‌ماندن در حضور مردان بزرگ ـ مانند واگذارکردن چالش‌گری به روز دیگر، این مسئله را رهاکردن تا در موضوع‌های دیگر «کارآ» به‌شمار آمدن ـ بسیار معمول می‌باشد و این تنها گرایش یک جوان نیست، بلکه برخی از مقام‌های بسیار ارشد ما، مردان ثروت و شهرت، که جایگاهشان در تاریخ پابرجا می‌باشد، از ترس قطع ارتباطشان با جایگاه قدرت خاموش مانده‌اند. درباره بی‌میلی در استعفا به‌منظور اعتراض: اگرچه این الزاماً یک ویژگی در واشنگتن یا آمریکا نیست، ولی گمان می‌رود که درباره دولتی بیشتر درست باشد که وزیران آن از کرسی در پارلمان برخوردار نباشند که به آن پناه ببرند.(۱) در نبود چنین پناهگاهی، آسان است که تصمیم را از راه برون‌ماندن، منطقی کرد. با چنین کاری، می‌توان از رویداد چیزهایی پرهیز کرده و شاید هم مایه رخداد چند چیز خوب شد. بیرون‌رفتن مایه آن می‌شود که حتی آن بخت حاشیه‌ای برای «کارآمدی» نیز از دست برود.

یک عامل دیگر را نیز بایستی یادآور شد: از آنجایی که تناقض ویتنام درون کشور بالا گرفت، یک روگاه سرگرمی با روابط همگانی در زمینه ویتنام پدید آمد که خلاف سیاست‌گذاری ویتنام به‌شمار می‌آمد. جای شگفتی است که در اینجا شک‌کنندگان و ناخشنودان درون‌مرزی همگی به کار گرفته شدند. چنین کسانی، به دلیل شکی که داشتند، اغلب به نظر می‌آمدند که می‌توانند بهترین «پیام‌گوی» روشن‌اندیشان شک‌دار باشند.

همکار ارشد آسیای خاوری من در کاخ سفید، یک شک‌کننده روشن‌اندیش و انسان‌دوست بود که از سال ۱۹۵۴ در زمینه اندونزی کار می‌کرد، سه چهارم روزهای کاری خود را

صرف روابط همگانی ویتنام می‌کرد: پیش‌نویس پاسخ‌های رئیس جمهور را به نامه‌های مهمترین خرده‌گیران می‌نوشت، سخنرانی‌های ریاست جمهوری را با زبانی آشتی‌جویانه به نگارش درمی‌آورد، و با هیأت‌های ناخشنود کواکرها، روحانیان، دانشگاهیان، و زنان خانه‌دار دیدارهای پیوسته‌ای داشت. کسانی که همیشه به او تلفن می‌کردند شادروان ای. ج. ماست[1] و نورمن توماس[2]، و تلفن‌کنندگان عادی به من از عضوهای [گروه] اعتصاب زنان برای آشتی[3] بودند. دستورهایی که ما از بالا داشتیم چنین بودند: همگی را از فشارآوری بر سیاست‌گذاران پُر کار (که معمولاً از ناشک کنندگان بودند) به دور نگه دارید. اتفاقاً ناخوشایندترین مأموریت من در پهنه روابط همگانی، فراهم‌آوری یک اعلامیه کاخ سفید با عنوان ***چرا ویتنام***، در سپتامبر ۱۹۶۵ بود؛ در این زمینه من با الهام از وجدان خود، به رزمی درونی دست زدم که جلوی این عنوان یک علامت پرسش [؟] بگذارم، ولی سرانجام این کار را نکردم.

از راه فرآیندهای گوناگون ـ نهادین و شخصی ـ شک، ناخشنودی، و کارشناسی از راه کارآیی در سیاست‌گذاری خنثی می‌شدند. ولی درباره مردانی که «در مقامی» بودند، چه می‌توان گفت؟ روشن است این گفته‌ای نابجا خواهد بود اگر بگوییم چنین فاجعه‌ای را دانسته و حساب‌گرانه پدید آوردند. ولی نه نابجا و نه دشوار است که دریابیم نیروهای معینی دست به کار بودند تا مایه ناخشنودی شده و مردانی والا، آسیبی بزرگ وارد آورند.

در اینجا من بر نقش برتر ***خستگی شاخه اجرایی*** تأکید می‌ورزم. از دیدگاه من هیچ عاملی اساسی‌تر و یا کم‌بهاتر در سیاست‌گذاری برون‌مرزی نبود. هماهنگی کاربُردی و احساسی، مسئولیت شاخه اجرایی در وزارت خارجه، پنتاگون، کاخ سفید و دیگر سازمان‌های اجرایی بسیار فراوان است؛ و البته هماهنگی در نتیجه گسترش خدمت‌ورزی پیچیده می‌شود. بسیاری از... سیاست‌گذاران ویتنام به مدت چهار تا هفت سال سر کار بودند. امکان دارد که شکوه‌ها اندک بوده، و ممکن است به تندرستی آسیبی نرسیده باشد؛ ولی آسیب احساسی را به

1. A.J. Muste
2. Norman Thomas
3. Women Strike for Peace

سختی می‌توان ارزیابی کرد.

ولی آنچه که دچار بیشترین فرسودگی در روند بی‌حس‌کننده خستگی شد، همانا تازگی اندیشه، پندار، احساس امکان‌پذیری، و احساس اولویت‌ها و چشم‌اندازها بود ـ که اینها مایه‌هایی کمیاب در هر دولت نوآمده در یکی دو سال نخست زمامداری می‌باشد. سیاست‌گذار خسته، زندانیِ دیدگاه کوته‌بینانه خود از جهان و نیز سخن‌پردازی‌های کلیشه‌ای خود می‌شود. چنین سیاست‌گذاری خشمگین و با برخوردی پندافندی می‌شود ـ کم‌خواب، کوتاهی در پیوندهای خانوادگی، و ناشکیبا. چنین کسی سیاست‌گذاری بد می‌کند و سپس آن را پیچیده می‌سازد. چنین کسانی نه وقت و نه خلق و خوی لازم برای اندیشگری‌های نو و دیپلماسی پیشگیرانه دارند.

در زیر این بخش از دستگاه اجرایی که درباره ویتنام سیاست‌گذاری می‌کرد انگیزه‌ای نهفته بود: ***درمانگر اندیشه*** در وزارت خارجه. یعنی می‌خواهم بگویم که سستی جمعی که برآمده از نگرش هر دیوان‌سالار به [حفظ] کار خودش بود. یک «مسئول کرسی» میانگین در وزارت خارجه، سیاست ما را در برابر کشور ایکس از کسی که پیشتر تصدی آن را داشته، به ارث می‌برد؛ وی آن را وظیفه خود می‌داند که همان سیاست را دست‌نخورده دنبال کند ـ زیر همان شیشه، دست نخورده، و گردگیری نشده ـ از این‌روی ممکن است او نیز پس از گذشت دو تا چهار سال آن را به جانشین خود واگذارد و عموماً چنین خدمت درمانگرانه‌ای شایسته دریافت مقام بالاتر درون این دستگاه می‌باشد. (نگه‌داری از هر آنچه که هست، مایه پرهیز از دردسر می‌شود). در برخی از زمینه‌ها، سستیِ پدیدآمده از این نگرش، می‌تواند همچون ترمزی علیه نوآوری شتابان به کار افتد. ولی در بسیاری از زمینه‌های دیگر، این سستی مایه پابرجایی سیاست بد و تعهدهای نابخردانه می‌شود ـ مایه‌ای که در غیر این صورت هم ممکن است از سوی مقام‌های درونی با مقاومت روبرو شود. [مسئله] ویتنام هم با چنین وضعی روبرو بود.

به خستگی و سستی، بایستی عامل سردرگمی درونی را نیز افزود. حتی در میان «سازندگان» تعهد ما در ویتنام نیز پیوسته این **سردرگمی [بود] که *ما* درگیر در چگونه جنگی**

هستیم، و نتیجه مستقیم این بود که در اینکه **چگونه جنگ *را* به *پایان* برسانیم، نیز سردرگم *بمانیم*.** («شکاف اعتباری» تا اندازه‌ای از همین سردرگمی درونی بازتاب می‌یافت). برای مثال، آیا این یک جنگ درون‌کشوری بود که در این صورت امکان داشت نیروی ضد شورش به کار گرفته شود؟ یا اینکه این جنگ تجاوز بین‌المللی به‌شمار می‌آمد؟ (که در این صورت فراخوان تعهد سازمان سیتو یا سازمان ملل می‌شد). تجاوزگر چه کسی بود ـ و «دشمن راستین» کی بود؟ ویت‌کنگ؟ هانوی؟ پکن؟ مسکو؟ کمونیسم بین‌المللی؟ یا احتمالاً «کمونیسم آسیایی»؟ برای رویارویی با دشمنان متفاوت، نیاز به راهبردها و راهکارهایی جداگانه بود و در سراسر [زمان این جنگ] همین سردرگمی درباره مسئله آماج‌های آمریکا نیز در میان بود؛ آماج‌ها بستگی به این دارند که شما با چه کسی می‌جنگید و چرا. من نبایستی وظیفه‌ای راکه از سوی یک دستیار وزیر خارجه در مارس ۱۹۶۴ به من واگذار شد فراموش کنم: پیش‌نویس سخنرانی وزیر، مک‌نامارا که طی آن ازجمله گفته شده بود. این موضوع که کشمکش ویتنام یک جنگ درون‌کشوری است نابجا می‌باشد. «ولی البته به‌گونه‌ای» من بر این اندیشه بودم که «این یک جنگ درون‌کشوری **هست**». دستیار وزیر با نیشخند گفت: «مرا با واژه‌بازی به بازی نگیر!».

همانند همین سردرگمی، برداشت‌گری از «گفتگوها» را نیز فراگرفته بود ـ و این دامنگیر بیشتر مقام‌ها در واشنگتن از ۱۹۶۱ تا ۱۹۶۵ بود. و این سردرگمی تا آوریل ۱۹۶۵ که «گفتمان‌های بدون پیش‌شرط» در یکی از سخنرانی‌های رئیس جمهور پذیرش یافت، همچنان ادامه داشت. حتی پس از آن هم وزیر خارجه، خصوصی به گزارش‌گران رسانه‌ای تأکید ورزید که هیچ چیزی دگرگون نشده است، زیرا «گفتمان» به هیچ‌روی برابر با «گفتگو» نیست. این مسئله ماهها پس از آن به راه‌حل رسید. ولی زمانی بیشتر نیاز داشت که به این توافق درونی دست یابند که ممکن است «گفتگوها» دربرگیرنده ویت‌کنگ، نه به‌عنوان بخشی از هیأت هانوی باشند. با نگرش به این‌گونه سردرگمی که تعهد ما در ویتنام نسبت به چه است و چرا، جای شگفتی نیست که تئودور درِپر[1] بنویسد که، سیاست‌گذاران [دریافتند] توافق درباره چگونگی پایان جنگ

1. Theodore Draper

دشوار است.

البته یک نیرو ـ ثابت در محور تعهد ـ بود که *اندیشه‌گری آرزوها* را به میان می‌آورد. من چند بار در آن مشارکت داشتم. من این کار را بویژه طی برخورد واشنگتن با دیِم در پاییز ۱۹۶۳ یعنی زمانی که ما در وزارت خارجه بر این باور شدیم که در رفتار با یک کشور دست‌پرورده ولی دشواری‌آفرین، دولت آمریکا می‌تواند اهرم کمکهای اقتصادی و لشکری خود را در این راستا به کار اندازد که رویدادهای خوب پدید آیند، و نه اینکه برعکس و مایه پرورش [خودکامگان در دیگر کشورها] شود. من بر این گمان بودم که اگر ما می‌توانستیم این نکته را پابرجا کنیم و به روزگار نوینی گام نهیم، با دیِم یا بدون وی، ویتنام به خوبی ارزش آن را می‌یافت که در راه آن به تلاش بپردازیم. سپس نوبت اندیشه‌گری آرزوهای برنامه‌ریزان یورش‌های هوایی در اواخر پاییز ۱۹۶۴ رسید؛ کسانی بودند که گمان می‌کردند پس از شش هفته بمباران، ویتنام شمالی با التماس خواهان گفتگوهای آشتی خواهد شد. کسی هم در یکی از نشست‌های آن زمان پرسید، خوب اگر این کار را نکردند چه خواهد شد؟ پاسخ آن بود که ما چهار هفته دیگر بمباران را ادامه می‌دهیم و این، ترفند را فرجام‌پذیر می‌کند. و چند هفته پس از آن موردی دیگر از اندیشه‌گری آرزوها پیش آمد که نمایانگر امکان کج‌پنداری مردان نیک است: در ژانویه ۱۹۶۵ من به هنگام ناهار اتفاقاً کنار یکی از مقام‌های بسیار بالای دولت جای گرفتم، و نگرانی خودم را از گزینه بمباران با او در میان گذاشتم. وی به من گفت که به راستی نباید نگران باشم؛ زیرا بر این باور است که پیش از آنکه چنین طرح‌هایی بتوانند به اجرا درآیند، یک دولت بی‌طرف در سایگون روی کار آمده و مؤدبانه از ما خواهد خواست که نیروهای خودمان را از آنجا بیرون ببریم. و سرانجام، باز هم اندیشه‌گری آرزوها به میان آمد که مایه برجا ماندن بسیاری از ما طی ماههای پرتلاش ۶۶-۱۹۶۵ یعنی پس از آغاز بمباران‌ها شد: ما تا اندازه‌ای و به‌گونه‌ای اطمینان یافتیم که «ظرف شش ماه در یک همایش [کنفرانس] خواهیم بود» و چرخه فزاینده به حالت تعلیق درخواهد آمد. پایه این امیدواری ما این بود که: «این روند نمی‌تواند همچنان ادامه یابد».

همچنین شایسته است بگوییم با نفوذ بیشتر بر سیاستگذاری، عامل **ناپیوستگی**

دیوان‌سالارانه نیز به میان آمد. در اینجا می‌خواهم بگویم که آنچه را که ممکن بود در بهترین وضع (به زبان پزشکی) نیاز به بازسازی خشک ـ مغزی پیشه‌مندانه به شمار آوریم- یعنی «ضربه‌های هوایی موضعی ـ در خیال‌پردازی‌های آن زمان نمود یافته و در اوج بود. در واشنگتن معنی واژگانی لشکری، واقعیت جنگ را برای سیاست‌گذاران کشوری دیگرگونه کرده بود. در یک اتاق آرام، با دستگاه تهویه و فرش ضخیم، واژگانی مانند «فشار روال‌مندانه»، «شناسایی مسلحانه»، «آماج‌های فرصت» و حتی «حساب تَن» همچون بازده جداشده ازگونه‌ای انگارهٔ بازی گمان می‌شوند. برای من یادآورانه‌ترین رویداد همانا زمانی در اواخر سال ۱۹۶۴ درباره برنامه‌ریزی‌های آماج‌ها بود، یعنی زمانی که پرسش در گفتگوها آن بود که در میانه الگوی طراحی‌شده فشار روال‌مندانه، شدت بمباران‌های ما بایستی در چه اندازه بوده و گستردگی یورش‌ها چگونه باشند. یک دستیار وزیر خارجه در حل این نکته چنین گفت: «به گمان من ارکستر ما بایستی اساساً بر پایه ویولن باشد که گهگاه نیاز به دست‌بردن به شیپور هم به میان آید». شاید بزرگترین تکان را زمانی یافتم که به کمبریج، ماساچوست[1] بازگشتم و دریافتم که مردان جوان، یعنی گوشت و خونی که من در این خیابان‌های دانشگاهی دیده و فراروی من بودند، می‌توانند بالقوه در نمودار سازمانی آن برنامه‌ریزانِ دور، جای بگیرند، زیراکمبریج نسبت به واشنگتن از احساس نزدیک‌تری نسبت به جنگ برخوردار بود.

یک عامل اثبات‌نشده دیگر نیز در رابطه با ناپیوستگی دیوان‌سالاری هست: مایهٔ نژادگرایی پنهان. البته منظور من از به کارگیری این واژه هیچ‌گونه نکوهش آگاهانه‌ای درباره کشته‌شدگان آسیایی از سوی مقام‌های واشنگتن نیست. ولی می‌خواهم بگویم که ناپیوستگی دیوان‌سالارانه ممکن است به خوبی با احساس سنتی باختر زمین در هم آمیخته که می‌گوید جمعیت آسیا افزون است؛ آسیاییان [فلسفه] ناگزیرگرایی (جبر) را درباره زندگی باور دارند و اهمیتی به کشته‌شدن نمی‌دهند؛ آسیاییان در برابر مردمان خود رفتاری ستمگرانه و بَرَبَرانه دارند؛ و بسیار متفاوت با ما هستند (و همگی همانند همدیگر می‌باشند؟). همچنین به راستی

---

۱. [شهری است در کنار شهر بوستُن] Cambridge, Massachusetts

می‌خواهم بگویم که پیش از گرفتن چنین دیدگاههای نابجایی این پرسش را پدید می‌آورد که آیا آسیاییان، بویژه کشاورزان آسیایی، و مهم‌تر از همه کمونیست‌های آسیایی به‌راستی- مانند شما و من- انسان هستند. این موضوع را می‌توان به‌گونه‌ای دیگر عنوان کرد: آیا اگر ویتنامی‌ها سفیدپوست بودند، ما باز هم همین‌گونه سیاست‌ها را دنبال می‌کردیم- با همین راهمایه‌های لشکری؟

ناممکن است بی‌آنکه چیزی درباره زبان بنویسیم، بتوانیم چیزی درباره تصمیم‌گیری در ویتنام بنویسیم. طی چنین کشمکشی، واژه‌ها اهمیت برتر می‌یابند. من در اینجا به اثر ***سخن‌پردازی فزاینده*** و نیز مسئله ***گزافه‌پردازی*** اشاره دارم. از یک جنبه مهم، ویتنام برای ما اهمیتی والا یافت، ***زیرا ما... خودگفته بودیم که اهمیتی والا دارد***. (روشن است که این موضوع به سرگرمی روابط همگانی که پیشتر به آن اشاره شد بازمی‌گردد).

در اینجا موضوع کلیدی سیاست درون‌مرزی می‌باشد: نیاز به پذیراندن یک جنگ ناپسند و پرهزینه به ملت، رسانه‌ها، وکنگره برای دریافت پشتیبانی آنها از جنگی که آماج‌های آن در نوسان بودند. پذیراندن یعنی ترغیب‌کردن، و برای ترغیب نیاز به سخن داریم. همین که دشواری‌ها و هزینه‌ها... بالا می‌گیرند، تعریف مخاطره هم دچار دگرگونی می‌شود. این به معنی آن نیست که بگوییم سخن‌پردازی فزاینده روندی عادی می‌باشد؛ نثرنویسی‌های دستگاه اجرایی، فرآورده کار چندین نویسنده می‌باشند، و برخی از برداشت‌ها- مانند رخنه‌گری ویتنام شمالی، «غرور ملی» آمریکا، چین سرخ دشمن اصلی است -... به‌تدریج و حتی به‌گونه‌ای پراکنده وارد سخن‌پراکنی شده بودند. ولی کمابیش یک موضوع چشمگیرتر شده بود. یعنی اینکه گفته می‌شد که آیا خود تجربه آمریکایی، در زمینه بازده ویتنام سرپا ایستاده یا واژگون می‌شود؛ و این خواه‌ناخواه یک مخاطره ملی پدید می‌آورد که فراتر از مخاطره‌های پیشین بود.

آنچه که در طی روند تصمیم‌گیری درباره ویتنام در باور شماری از سیاست‌گذاران جای داشت آن بود که: ویتنام موقعیتی است که می‌توان ***خواستِ ملی آمریکا را به آزمون بنیادین***

نهاد. بارها من از کسانی که از سنت هنری ال. استیمسون[1] پشتیبانی می‌کردند، شنیدم که آنچه را ما نیاز داریم، همانا خواست [ملی] است، و در این صورت ما پیروز می‌شویم. انگار که آسیاییان خواست [ملی] نداشتند، یا دست‌کم در برخوردِ خواست‌های آسیاییان و انگلوساکسون‌ها، خواستِ غیرآسیایی- می‌باید پیروز می‌شد. همرو با این باور مؤکد درباره خواست موضوع **شیفتگی قدرت** و توان سهمگین بی‌مانند آمریکا بود که برپایه آن گفته می‌شد هیچ ملت یا کشوری تا به آن روز به آن نرسیده است. یعنی کسانی که به نقش ما در ویتنام شک دارند، همانا سنگینی وزنه قدرت، توان ناگزیرسازی قدرت، کاربُرد قدرت، و مسئولیت قدرت را نادیده می‌گیرند. در چنین چارچوبه اندیش‌گری، شک‌کنندگان به آن، مردمانی تهی‌مغز و بی‌مایه به شمار آورده می‌شدند.

سرانجام اینکه، گمان بر این بود که هیچ گفتمانی درباره عامل‌ها و نیروهای دست‌به‌کار در سیاست‌گذاری در زمینه ویتنام نمی‌تواند حقیقت اساسی ***سرمایه‌گذاری وجدان انسانی*** را نادیده بگیرد. کسانی که در گرفتن تصمیم شرکت داشتند مخاطره‌ای در تصمیم پدید آوردند. از آنجا که در تصمیم‌گیری‌های بیشتری در این زمینه شرکت کردند، مخاطره پدیدآمده رو به فزونی گذاشت. امکان دارد که کسی را از شدت اعتماد به خود در آغاز نردبان تصمیم باز داشت، ولی در مرحله‌های پایانی این نردبان، بسیار بسیار دشوار می‌شود که چنین کاری کرد، زیرا معمولاً دگرگونی در اندیشه به‌گونه‌ای آشکار یا ضمنی نیاز به رد سراسر زنجیره تصمیم‌گیری‌های گذشته دارد.

رک و راست می‌توان گفت که: در کانون فاجعه ویتنام یک گروه مردان توانا و متعهدی [بودند] که پیوسته و مکرراً راهی نادرست می‌پیمودند- و پایگاه ایشان در مقایسه با همزمانان خود، و مهم‌تر از همه در برابر تاریخ، از دیدگاه خودشان، بستگی به آن داشت که ثابت شود درست می‌روند. اینها کسانی نبودند که بتوان از ایشان خواست که خودشان را از خطا به دور دارند.

---

1. Henry L. Stimson

مایه‌های گوناگونی را که من در ساخت و ساز ویتنامی [آمریکا] دیدم... نتیجه‌هایی گوناگونی را به بار آوردند. که بیشتر آنها به خوبی نمایان هستند. من در زیر آنهایی را که مهمترین می‌دانم بازگو می‌کنم:

طی کشمکش، ***یک حساب‌گری نادرست پیوسته و مکرر*** [به چشم می‌خورد] که تقریباً همه بازیگران، در سطح‌های بالا و پایین، چه کبوترخو و چه شاهین‌خو، یا با خویی دیگر، را در بر گرفته بود. برای نمونه یکی از چندتای ایشان را می‌آورم: در اواخر ۱۹۶۴ و آغاز سال ۱۹۶۵، برخی از برنامه‌ریزان آشتی‌جو در وزارت خارجه به شدت با بمباران شمال [ویتنام شمالی] مخالفت می‌ورزیدند، و به جای آن گسیل نیروی زمینی به ویتنام جنوبی را پیشنهاد می‌کردند؛ و می‌گفتند این کار اهرم چانه‌زنی ما را در برابر شمال- «تراشه» ما- بالا برده و چیزی به دست ما می‌دهد که در آغاز هر همایش آشتی، درباره آن گفتگو کنیم (یعنی بیرون‌کشیدن نیروهای ما). همزمان با این، گزینه بمباران هوایی از سوی شماری از ارتشیان که حتی بسیار مخالف مشارکت آمریکا در «یک جنگ زمینی در آسیا» بودند، نیز تأکید می‌شد؛ دیگر کشوریان جویندگانِ آشتی نیز به طرفداران این گزینه پیوستند و خواستار بمباران هانوی تا به مرحله آغازین گفتگوها شدند. در ماههای پایانی ۱۹۶۵ ما با بدترین وضعیت روبرو شدیم: بمباران هوایی علیه شمال ناکارآمد و پرهزینه بود، نیروهای زمینی به جنوب گسیل شدند، و هیچ‌گونه گفتگویی در چشم‌انداز نبود.

طی کشمکش نیز، ***پیوسته سر فرود آوردن در برابر فشارهایی برای دستیابی به راه‌حل لشکری*** در میان بود، و تنها تلاش‌هایی اندک و پراکنده در زمینه راه‌حل دیپلماتیک و سیاسی به میان می‌آمد. تا اندازه‌ای این وضعیت برآمده از سردرگمی (که پیشتر به آن اشاره شد) در میان کشوریان بود- یعنی سردرگمی درباره آماج‌ها و راهبرد. و تا اندازه‌ای هم در نتیجه سرمایه‌گذاری در خود بزرگ پنداریِ لشکری بود. همین که یورش‌های هوایی و بویژه نیروهای زمینی به کار گرفته شدند، خود این‌گونه سرمایه‌گذاری ما به مخاطره‌هایی اصلی تبدیل شدند. نیاز به توان هوایی بیشتر برای پشتیبانی از نیروهای زمینی پیش آمد؛ و سپس کارآوری نیروی زمینی افزون‌تر برای پشتیبانی از خود نیروهای زمینی و نیاز به بازگویی نیست که اندیشه لشکری

جنبش خود را در نبودِ آشکار رهنمودهای کشوری، پیشرفت داد. ارتش آمریکا که نخست از آن خواسته شده بود که ویتنام جنوبی را نجات دهد و نه‌اینکه برای آن «اندرز» بدهد [یعنی خود روندگذاری کند] کاری نمی‌توانست بکند، جز آنکه بر فزایندگی آن تأکید ورزد. افزوده‌بر این، با افسوس بایستی گفت همین که بخش‌های گوناگون ارتش در ویتنام درگیر شدند،... بر آن شدند که چیزهایی را به اثبات برسانند: برای نمونه، نه‌تنها کاربُرد توان هوایی (نیروی هوایی) بلکه اَبَرناوهای هواپیمابر (نیروی دریایی) را نیز به کار آورند. همچنین سیاست [آمریکا در] ویتنام... از یک زیر- فرآورده سازمان‌دهی وزیر [دفاع] مک‌نامارا یعنی پدیدآوری کنترل کشوری در پنتاگون نیز رنج دید: با چنین کنترلی، رقابت میان ـ نیرویی [رقابت میان سه نیروی ارتش] جای خود را به جبهه‌ای یگانه در ارتش داد ـ و این در پدیده نو ولی پیوسته ستاد مشترک بازتاب یافت. این جبهه یگانه با همدستی متحدان سنتی خود در کنگره (بیشتر سناتورها و نمایندگان جنوب [آمریکا]) یک دشواری سهمگین را در برابر رئیس جمهور پدیدار کرد.

طی کشمکش، ***فرصت‌های از دست‌رفته خرد وکلان برای رهایی خودمان از ویتنام به میان آمدند که به‌گونه‌ای فزاینده ناخوشایند و باز هم دارای شرایطی پذیرفتنی بودند.*** از نخستین لحظه‌های سال ۱۹۶۱ به این‌سو، من ناگزیرم تنها یک فرصت، یعنی آخرین و مهمترین فرصت از دست‌رفته را بازگویم: در تابستان ۱۹۶۴ رئیس جمهور به رایزنان والای ریاست جمهوری دستور داد تا آنجا که ممکن باشد فراگیرترین گزینه‌ها در زمینه ویتنام را برای بررسی و تصمیم پس از انتخابات، برای وی فراهم آورند. وی بویژه درخواست کرد که همه گزینه‌ها وارسی شوند. همانا آنچه که پس از آن روی داد همچون تکرار روند خلیج خوک‌ها به گونه‌ای آهسته‌تر بود. به‌هر روی همه رایزنان در یک گزینه همگرایی یافتند ـ صف‌آرایی علیه دو گزینه قلابی (یعنی پُکاندن [انفجار] جهان، یا گام ـ و ـ گریز) ـ در نتیجه رئیس جمهور با یک هم‌رأییِ همه رایزنان مورد اعتماد خود روبرو شد که همانا بمباران شمال [ویتنام شمالی] بود. اگر وی در ساخت و سازهای برون‌مرزی از اعتماد بیشتری برخوردار بود، اگر وی کاملاً از ویتنام و جنوب خاوری آسیا آگاهی یافته بود، و اگر او برخی از پرسش‌ها را فراروی این هم‌رأییِ پدیدآمده می‌گذاشت، این رئیس

جمهور می‌توانست بزرگترین دست برتر انتخاباتی را در تاریخ برای فروکشیِ [جنگ] در ویتنام به دست آورد؛ در این راستا می‌شد گمان برد که در بدترین وضعیت یک دولت بی‌طرف در سایگون به روی کار آمده و با نزاکت ما را دعوت به خروج [از ویتنام] کند.

طی این سالها، یک نتیجه دیگر تصمیم‌گیری درباره ویتنام، همانا **سوءبرداشت و *کج‌نگاری تاریخ*** [بود]. تاریخ ویتنام، آسیای جنوب خاوری، و خاوردور از سوی سیاستگذاران ما و سخنگویان ایشان بازنویسی شد. تا با ادعای لزوم حضور ما در ویتنام سازگار شود. مقایسه‌گری‌های بسیار ناپخته ما از تجربه‌های دیگر جاها- فروش [سودت در دیدار] «مونیخ» و «مهار» از سوی اروپا، به کار گرفته شدند. و [سپس] رویدادها در بستر هیولای ویتنام جاسازی [شدند].

مهم‌تر از همه آن بود که دگرگونی قدرت در اندونزی در سالهای ۶۶-۱۹۶۵ به حضور ما در ویتنام استناد یافت؛ و تقریباً همه پیشرفت‌ها در منطقه اقیانوس آرام- اوج‌گیری منطقه‌گرایی، گونه‌های نوین همکاری، و نرخ‌های فزاینده رشد ـ در همین راستا توضیح داده شدند. البته بی‌گمان ادعای اندونزی نادرست است (من طی شش ماه وارسی دقیق در کاخ سفید کوشیدم که آن را به اثبات برسانم، ولی شایسته است بگویم که در این زمینه با ناکامی روبرو شدم)؛ ادعای منطقه‌ای اصلاً در هر راستایی اثبات‌ناپذیر است (البته به جز این حقیقت روشن که اقتصادهای ژاپن و نیز کُره... در نتیجه تدارک ما در این کشورها در رابطه با ویتنام، سود هنگفتی به دست آوردند؛ البته این گونه‌ای کمک برون‌مرزی پرهزینه و بسیار ناروشن است).

نتیجه پایانی سیاست ما در ویتنام آن است که این خطری توانداز برای آینده سیاست برون‌مرزی آمریکا می‌باشد: ***پدیداریِ نسل نوینی ازگمان‌پردازی آمریکایی که ویتنام را همچون آزمونِ فرجامین آموزه خودشان می‌پندارند.*** من کسانی را از واشنگتن به یاد می‌آورم که جان تازه‌ای به پویش میسونری در روابط برون‌مرزی آمریکا داده‌اند: کسانی بر این باور هستند که این ملت، در این روزگار، یک دِهِش سه گانه را دریافت داشته تا بتواند جهان را دگرگون کند. از دیدگاه ایشان، این دِهِش آمیزه‌ای است از: نخست، توان برتر لشکری ما؛ دوم، برتری نمایان فن‌آوری ما؛

و سوم آنچه که ادعای می‌شود نیکخواهی شکست‌ناپذیر ما می‌باشد (اثرگذاری انسان‌دوستی ما، نبودِ آرمان‌های گرفتن سرزمین‌ها [ی دیگران]. گفته می‌شود که این دِهِش سه‌گانه فرصت‌ها و تعهدهایی برای ما فراهم می‌آورد تا راه کشورهای جهان را به سوی نوین‌گرایی و استواری هموار کنیم: به سوی یک فن‌سالاریِ آشتی آمریکایی کامل. در راستای این آرمان، ویتنام آزمونی فرجامین و ساختارین بود. همین که ما... در این راستا کامیاب شدیم، راه پیش‌رو، روشن [می‌نماید].

مدتها پیش از آنکه من به کار دولتی بپیوندم، داستانی را درباره هنری ال. استیمسون شنیده بودم که به گمان من سازگار با سالهایی بود که من شاهد روی آمدن فاجعه ویتنام بودم ـ و خود نیز در این فاجعه شرکت داشتم و این از دیدگاه من بیش از پیش همسانی نشان می‌دهد...

استیمسون در سالهای بیهوده خود، با یکی از پرسشگران پر شور روبرو شد که از وی پرسید: «آقای وزیر، اصلاً چگونه ممکن است که همیشه ما آشتی را برای جهان فراهم آوریم؟» و گفته می‌شود که استیمسون پاسخ داد: «شما این کار را با این آغاز کنید که یک گروه بسیار کوچک از کسانی را که بر این باور هستند که دستیابی به این‌گونه آشتی ممکن است، به واشنگتن بیاورید [یعنی به مقام‌های والای دولتی برسانید].

«سپس با ایشان چنان ستیزآمیزانه رفتار کنید که دیگر امکان آن [آشتی] را باور نداشته باشند.

«و پس از آن همگی‌شان را از [دستگاه فرمانروایی] واشنگتن بیرون کنید ـ و کسان دیگری که امکان آشتی را باور دارند، به جای ایشان برگمارید».



گویش‌های دوگانه: اطلاعات مصرف‌کنندگان، اطلاعات تولیدکنندگان

نوشته: مارک ام. لووِنتال

پس از پایان جنگ سرد و جنگ خلیج فارس در شاخه اجرایی و کنگره درباره سازمان و نقش جامعه اطلاعاتی، درونکاوی بیشتری به میان آمده است: چگونه بایستی سازمان یابد؟ چه موضوع‌هایی را پوشش دهد؟ هم‌اکنون چه موضوع‌هایی رو به پدیداری هستند که بایستی درباره آنها کار شود؟ البته اینها پرسش‌هایی مهم هستند.* ولی خواه‌ناخواه موضوع‌های اساسی بیشتری فراروی جامعه اطلاعاتی جای می‌گیرند که بیشتر ماندگار هستند ـ و از این‌روی ـ شاید از اهمیت بازدهی افزون‌تری برخوردار باشند، زیرا مربوط به چگونگی کارکرد جامعه [اطلاعاتی] و ایفای نقش آن در کارهای روزانه می‌شوند. یکی از اینها، موضوع رابطه میان مصرف‌کنندگان اطلاعات و فرایندهای اطلاعاتی می‌باشد.

بیشتر تحلیل‌گران روند اطلاعات آمریکا، خدمت جانبی به روابط مصرف‌کننده ـ تولیدکننده [اطلاعات] می‌دهند. اگرچه گهگاه تاخت و تازهایی جدی نسبت به این موضوع به میان می‌آیند، مانند نوشته توماس هوز[1] به نام ***سرنوشت حقیقت‌ها در جهان مردمان***، ولی بیشتر [تحلیل‌گران] یا این روابط را نادیده می‌گیرند و یا اهمیت آن کم‌رنگ‌تر نشان می‌دهند. یعنی

---

* یادآوری: برخی از زیرنویس‌ها حذف، یا بازشماره‌دهی شده‌اند.

1. Tomas Hughes

این روابط همچون یک نموددهنده مهم اطلاعات *از راه* آنچه که روند اطلاعات گفته می‌شود، با گردآوری اطلاعات آغاز و [پس از گذر از یک روندگاه سازمانی] به مصرف پایانی می‌رسند.

یک دشواری مهم آن است که روابط مصرف‌کننده ـ تولیدکننده همانند دو قبیله بسیار نزدیک به همدیگر هستند که به اشتباه گمان می‌کنند که با یک زبان سخن می‌گویند و به یکروال کار می‌کنند تا به بازده‌های توافق‌شده دست یابند. همانا چنین گمانی هر کس را به یاد کنایه جورج برناردشا[1] می‌اندازد که گفته بود بریتانیایی‌ها و آمریکا به دلیل یک زبان مشترک از هم جدا می‌باشند.

ما همگی خواستی همسان داریم

بیشتر سیاست‌گذاران (یعنی مصرف‌کنندگان [اطلاعات]) به این گمان که پیشگامی‌های سیاسی گوناگون خود پشتیبانی لازم را از سامانه‌های دولت ازجمله پشتیبانی از سوی جامعه اطلاعاتی، به دست می‌آورند، کار خود را دنبال می‌کنند. نخستین دشواری همانا در چگونگی معنی‌کردن واژه **پشتیبانی** می‌باشد. از دیدگاه سیاست‌گذاران، این به معنی برخورداری از یک رویکرد مشترک و کوشا بوده و اگر لازم باشد شامل طرفداری و دفاع نیز می‌شود. به هر روی از دیدگاه همیشگی جامعه اطلاعاتی، معنی این [واژه] برعکس می‌باشد، و به معنی آن است که نبایستی از هیچ سیاستی طرفداری شود. چه درست و چه نادرست، روی‌هم‌رفته جامعه اطلاعاتی می‌خواهد خود را در یک سازمان خدماتی جدا از ارزش [هایی معین] بیابد، اگرچه در سطح بالای آن، چنین رویکردی رو به کم‌رنگی می‌رود.

دوم آنکه، جامعه اطلاعاتی نیز، مانند همه بخش‌های دیوان‌سالاری پیوسته دولت، دارای یک دیدگاه «ما / ایشان» مربوط به سرکردگان سیاسی آن می‌باشد. جامعه اطلاعاتی بخشی از سامانه پیوسته دولت است؛ کسانی که سیاست‌گذاری می‌کنند، حتی اگر از درون خود سازمان و رده‌های پیشه‌مندی اطلاعاتی برگزیده شده باشند، در چارچوب روال سیاسی ادواری [یعنی

1. George Bernard Shaw

بخش ناپیوسته دستگاه دولت] کار می‌کنند. همانا، به جز افسران ارتش، هیچ جای دیگری در سراسر دستگاه‌های سیاست برون‌مرزی و دفاعی نمی‌توان به اندازه جامعه اطلاعاتی این‌همه مقام‌های رده‌مندِ پیوسته در سطح‌های بالا، یافت. گهگاه این مقام‌ها در سطح‌هایی برابر با معاون وزیر، و بسیار بیشتر در سطح برابر یا پایین‌تر از دستیار وزیر دیده می‌شوند.

گو اینکه در روند کار دولت پیشه‌مندان در برابر سیاست‌مداران جای گرفته‌اند و با همدیگر کار را به پیش می‌رانند، ولی کشمکش «ما / ایشان» حقیقتی است که مصرف‌کنندگان اطلاعات را بر آن می‌دارد که از پیشگامی‌های سیاسی طرفداری کرده یا می‌توانند بکنند که خلاف راستای شایانه‌های جامعه اطلاعاتی می‌باشند. برای مثال، خواست‌های سیاسی [مصرف‌کنندگان اطلاعات] در زمینه دستیابی آشکار به روش‌های نظارت بر کنترل جنگ‌افزارها، با اینکه سهم اندکی در تصویب [پیمان‌نامه مربوط] دارند، مایه خطرهای راستین برای ضداطلاعات می‌شود. نیاز به داشتن اطلاعات برای ارائه آن به همگان در راستای توجیه سیاست پیشگامی‌ها یا در زمینه توجیه‌گری مقام‌های دیگر کشورها برای دریافت پشتیبانی بین‌المللی از یک سیاست معین، اغلب مایه خطرهایی برای منبع‌ها و روش‌های اطلاعاتی می‌شود. گهگاه چنین برخوردهایی در سطح کابینه به راه‌حل می‌رسند، که البته نیاز به تعدیل‌ها و روکاری‌هایی دارند تا نگرانی‌های جامعه اطلاعاتی را هم پاسخ‌گو باشند؛ ولی به هر روی به روال سیاسی کلی برتری داده می‌شود. درون دستگاه دولت آمریکا نیز همین رویه به کار می‌رود. ولی این کار مایه ژرف‌ترشدن بیماری «ما / ایشان» می‌شود.

از این‌روی دو گروه دو خواستگاه بسیار متفاوت را دنبال می‌کنند. یک سیاست کامیاب آن است که مصرف‌کنندگان [اطلاعات] در راستای آرمان و وظیفه‌هایی کار کنند که برای رسیدگی و اجرای آن برگزیده شده‌اند. به هر روی اعتبار جامعه اطلاعاتی کمتر بستگی به کامیابی در یک سیاست، و بیشتر وابسته به توان آن در کمک به شکل‌گیری آن سیاست و پیش‌بینی پیامدهای احتمالی آن ـ خوب و یا بد ـ دارد. تولیدکنندگان اطلاعات تنها زمانی آسیب‌پذیر می‌شوند که گمان رود سیاست مورد نظر به دلیل نبودِ گونه‌ای پشتیبانی اطلاعاتی با ناکامی روبرو می‌باشد.

در اینجا شایسته است بگوییم که اگر یک سیاست با کامیابی روبرو شود، بندرت به جامعه اطلاعاتی اعتبار می‌بخشد. این به دلیل آن است که تا اندازه یک پیامد خود ـ خرسندکننده، برآمده از فاصله‌ای است که تولیدکنندگان از روندکار کاربُرد [اطلاعات] دارند؛ و نیز تا اندازه‌ای در نتیجه چگونگی پدیده دیوان‌سالاری است که همیشه در تلاش برای افتخاریابی می‌باشد.

ارزش یک کالای بی‌هزینه: پربها یا بی‌بها؟

فراورده‌های اطلاعاتی همه روزه در بامداد یا شامگاه به اتومبیل‌های اشرافی، کیف‌ها، و صندوق‌های [سیاست‌گذاران] سرازیر می‌شوند. این بخشی از رویه جا افتاده می‌باشد. این فراورده‌ها برای خوانندگانشان، اساساً هزینه‌بردار نیستند، و هرگز بر پایه دستور مستقیم نبوده و پولی نیز در برابر دریافت آنها داده نمی‌شود، و بخشی از ساز و کار [سیاست] می‌باشد. مصرف‌کنندگان رده بالای سیاست، به درستی از بودجه یا هزینه مأموریت / نیروی انسانی گردآوری این‌گونه فراورده‌ها برای وزارتخانه یا سازمان خود، آگاهی ندارند، حتی اگر این فراورده‌ها از بخش‌هایی که زیر کنترل ایشان هستند، آمده باشند. از این‌روی، وزیر دفاع به ندرت با یک بده بستان مهم میان برنامه‌های اطلاعاتی سازمان اطلاعات دفاع[1] و سازمان امنیت ملی برای پیشرد خرید جنگ‌افزارها در سال آینده روبرو می‌شود؛ همچنین وزیر خارجه ناگزیر نمی‌شود که در برابر بودجه دفتر اطلاعات و پژوهش، بستن چند سفارتخانه معین را به چانه‌زنی بگذارد.

فراورده‌های اطلاعاتی برای مصرف‌کنندگان، فراتر از دیدگاه ایشان جای دارد، و انگار که یک دست غیب کاغذهای [فراورده‌های اطلاعاتی] را فراهم آورده و جادوگرانه سر میز ایشان گذاشته است. اگر تحلیل‌گری‌ها خوب باشند، چه بهتر؛ اگر بد باشند، مصرف‌کنندگان احتمالاً نمی‌توانند منابع مالی مربوط را تغییر جهت داده و در راه بهبود آن اطلاعات به کار اندازند.

افزون‌بر این، بسیار عادی است که این فراورده‌ها اثری آرامش‌بخش داشته باشند. منبع

1. Defense Intelligence Agency

موضوع‌های استانده [استاندارد] ـ همانا ***اطلاعات ملی روزانه، خلاصه اطلاعات بامدادی وزیر***ـ اساساً از روزنامه‌ها گرفته شده‌اند. هر کسی که شماره روز پیش روزنامه را خوانده یا خبرهای ساعت ۱۱ شب گذشته را از تلویزیون گرفته باشد، می‌تواند پیش‌بینی کند که احتمالاً چه چیزی در شماره بامداد امروز روزنامه جای خواهد داشت. همانا، در جایی که این نشریه‌ها همگی روی‌هم‌رفته بخشی از «اطلاعات جاری» هستند که جامعه اطلاعاتی از آنها بهره می‌گیرد، ولی در حقیقت، تولیدکنندگان اطلاعات موضوع‌هایی را از درون آنها گلچین می‌کنند که می‌توان با ایمنی در روز بعد به مصرف‌کنندگان اطلاعات داد. اینها هشدارهای فوری یا پیشینه‌های دیرپا نیستند، بلکه موضوع‌هایی می‌باشند که فریاد می‌کشند «هم‌اکنون مرا بخوانید». و بایستی گفت که بخشی از روگاه روزانه هستند.

برای کنارزدن این اثر آرامش‌بخش، دستگاه اطلاعاتی بایستی بتواند به مصرف‌کننده خود ثابت که پیوسته «ارزش افزوده‌ای» را به اطلاعات گردآوری‌شده، تحلیل‌گری و پندارهایی که از درون و برون از جامعه اطلاعاتی می‌رسند، می‌دهد. البته نوشته‌های یک دفتر همانند نوشته‌های دفتر دیگری پنداشته می‌شود، مگر آنکه به دقت خوانده و ارزیابی شود. چگونه می‌توان اطمینان یافت که اگر [مصرف‌کننده] تنها یکی را بخواند، درست همان موضوعی است که جویای آن می‌باشد؟ بایستی گفت، آن ارزش افزوده اعلام‌نشده‌ای راکه تولیدکنندگان اطلاعات می‌آورند، از منبع‌های درونی خودشان به دست آمده است. بر پایه گواه‌های موجود، به درستی می‌توان گفت که به‌ندرت اطلاعات خام به دست مصرف‌کنندگان داده می‌شوند. به اطلاعات گردآوری‌شده محتوا داده شده و تفسیر و تحلیل‌گری می‌شوند که البته باز هم در نمودِ ظاهر مانند اطلاعات دیگری است.

چگونه تولیدکنندگان اطلاعات از این تله رهایی می‌یابند؟ یک راه آسان آن است که فرآورده‌های اطلاعاتی را طرحمند و بسته‌بندی می‌کنند که *به‌راستی* جذابیت داشته باشند. همچنین امکان دارد در جایی یک قطعهٔ اطلاعاتی به راستی مهم یا یک رویداد ناگهانی مهم را نخست تولیدکنندگان به آن دسترسی یابند. دوم، موضوع پیشینه هر دستگاه اطلاعاتی مهم

است، البته این در صورتی است که مصرف‌کننده، تحلیل‌گری اطلاعات را بخواند و دریابد که چه کسی درست و چه کسی نادرست می‌گوید.

در پایان شایسته است بگوییم که مصرف‌کنندگان به دلیل نادیده‌انگاری این اطلاعات دریافتی روزانه، چندان هم دچار سردرد نمی‌شوند. مصرف‌کنندگان سطح بالا، در سامانه کار روزانه خود روش‌هایی را پدید آورده‌اند که خواندن موضوع‌های نامربوط را کنار بگذارند. در بالاترین سطح، احتمالاً بخش مهمی از فراورده‌های اطلاعاتی در این چارچوب جای می‌گیرند. این مصرف‌کنندگان فرض را بر این می‌گذارند که زیردستانشان کار خواندن و گزینش اطلاعاتی را که در حوزه مسئولیت ایشان است یا موضوع‌هایی را که جنبه فوری دارند، انجام می‌دهند.

اهمیت رفتارهای مصرف‌کننده

همانا، مصرف‌کننده اطلاعات کاری فراتر از مصرف انجام می‌دهد. وی کسی نیست که تنها علاقمند به اطلاعات بوده و چشم‌به‌راه آن در پایان زنجیره اطلاعات باشد. [این] مصرف‌کننده به پدیدآوری دستورکار در زمینه شایانه‌های اطلاعاتی و نیز گردآوری و جای‌سازی آن کمک می‌کند.

دستور کار

مصرف‌کنندگان سر رشته شایانه‌ها و ارجحیت‌های خود را در موضوع‌های کاملاً مورد علاقه در دست دارند، و می‌دانند که به کدام اطلاعات رویکرد داشته و آن را پیگیری کنند، و چه اطلاعاتی را بی‌درنگ نادیده انگارند. اگر مصرف‌کنندگان شایانه‌های اطلاعاتی خود را به تولیدکنندگان نگویند (که چنین برخوردی کمتر به میان می‌آید)، و تولیدکنندگان بر پایه آنها به کار نپردازند، بر سراسر روند اطلاعات اثر (نابجا) خواهد داشت. اگرچه فرآیندها از کوشش در زمینه پوشش‌دهی به موضوع‌هایی که ***تولیدکنندگان*** گمان می‌کنند مهم هستند، باز نمی‌مانند، ولی به هر روی افسران اطلاعاتی با سوءبرداشت خود در راستای جلوگیری از نادیده‌انگاری

می‌کوشند این‌گونه اطلاعات را بر مصرف‌کننده‌ای که خواستار آن نیست تحمیل کنند. چنین کاری می‌تواند فرآیندها را در موقعیتی نادرست جای دهد، بویژه اگر تولیدکننده به شدت احساس کند که اطلاعات وی مهم بوده و شایسته نگرش می‌باشد. نیز چنین اطلاعاتی می‌تواند خلاف «هشداردهندگی» جامعه اطلاعاتی به کار افتد؛ برای مثال، نیاز به فرانگری یک موضوع‌ـ بویژه موضوع‌های خفته‌ـ که احتمال این را دارند که مایه نگرش و نگرانی‌های سختی [در آینده نزدیک] شوند.

گردآوری

رئیس جمهور که والاترین مصرف‌کننده [اطلاعات] می‌باشد، می‌تواند تصمیم بگیرد که فراتر از رویه معمول سیاسی شایانه‌های تولیدکنندگان اطلاعات، چه اطلاعاتی گردآوری بشوند و چه گونه‌هایی از اطلاعات گردآوری نشوند. در این زمینه می‌توان سیاست آمریکا در جلوگیری از تماس شاه ایران با ملایان[۲]، یا پایان‌دهی پرزیدنت جیمی کارتر به پروازهای [شناسایی] هواپیماهای یو - ۲ بر فراز کوبا، را می‌توان نام برد.

«چه چیزی را من نمی‌دانم؟»

از دیدگاه تولیدکننده، بهترین مصرف‌کننده کسی است که می‌داند چه چیزی را نمی‌داند. با افسوس بایستی گفت که درک چنین چیزی بسیار دشوار است. البته درک‌پذیر است که مقام‌های والا دوست ندارند که نادانسته‌های خود را در زمینه‌های مسئولیت خود بپذیرند. به هر روی، کسانی که برتری آشکار دارند، بویژه اگر بخواهند گام‌هایی بردارند، از تحلیل‌گران و توجیه‌گران خواهان درمان این وضع می‌شوند. همچنین، برای مصرف‌کنندگان مهم است که میان آنچه راکه بایستی بدانند، آنچه راکه دوست دارند بدانند و آنچه راکه لذت‌بخش ولی نالازم است، تشخیص دهند. ناکامی در این راستا می‌تواند ایشان را با دو تله روبرو کند ـ صرف وقت بسیار بیش از اندازه روی شماری از موضوع‌ها، یا صرف وقت بسیار اندک برای دیگر موضوع‌ها. با

نگرش به مدیریت زمان‌بندی، این می‌تواند مهارت مهمی برای مصرف‌کننده شتاب‌زده باشد. همین که چنین مهارتی پدید آمد، و مایه ارتباط خوب با تولیدکننده شد، می‌تواند به ساخت و ساز شایانه‌ها و دستورهای کاری یاری رساند.

برخورد با نامطمئنی

نه تولیدکنندگان خواهان شکاف اطلاعاتی هستند و نه مصرف‌کنندگان. در بهترین وضعیت [شکاف اطلاعاتی] مایه آزار می‌شود؛ و در بدترین نما، وخیم و هراس‌آور است. به هر روی شکاف‌های اطلاعاتی همیشه هستند، و اغلب مایه نامطمئنی در ارزیابی‌ها و تحلیل‌گری‌ها می‌شوند. این‌گونه نامطمئنی‌ها به همان اندازه که ناشناخته هستند، بازگویی آنها- دست‌کم به زبان انگلیسی- بسیار دشوار است.

سازواره‌های «اگر / ایشان» می‌تواند همچون یک لیست شستشوگری بلندبالا، همه احتمال‌ها را در بر داشته باشد، بی‌آنکه بگوید کدام یک امکان‌پذیر است؛ «از یک‌سو و نیز از سویی دیگر» اغلب جمله‌های اختاپوس‌وار پدید می‌آورد ـ و با نگرش به اینکه دستهای بسیاری در این راستا به کار می‌افتند، تحلیل‌گری‌ها را کم‌مایه می‌کنند. نبودِ یک چارچوبه آسان برای کارآوری، رنج‌آور است.

با افسوس بایستی گفت که اغلب مصرف‌کنندگان این‌گونه دشواری‌های بسیار واقعیِ محدودیتِ منافع و بازده‌های نامطمئن را همچون هراسِ تولیدکنندگان تفسیر می‌کنند. مصرف‌کنندگان گمان می‌کنند که «بهترین گمان‌زنی را دارا هستند و بینش درستی داشته و از این‌روی خطا نمی‌روند». ناتوانی تولیدکنندگان در پیام‌دهی کافی در زمینه چگونگی و دلیل روندهای نامطمئنی و ناروشنی [تفسیرهای اطلاعاتی] مایه بدگمانی شمار بسیاری از بهره‌گیران اطلاعاتی می‌شود.

«شلیک به پیام‌رسان»

این رفتار مصرف‌کننده پیشینه‌ای دیرین و برابر تاریخ نوشته دارد ـ اگر پیام‌رسان خبرهای بد بیاورد، او را بکشید. با افسوس، چنین نگرشی هنوز هم در میان می‌باشد. [چنین] پیام‌رسانی [امروزه] کُشته نمی‌شود؛ بلکه نخست سرزنش می‌شود و سپس در مرحله‌های پس از آن، نادیده انگاشته می‌شود. تا اندازه‌ای این رفتار مصرف‌کننده از بخش تاریخ نشانه بیماری «ما ـ همگی ـ یک ـ چیز ـ را ـ می‌خواهیم» ریشه می‌گیرد. همین که مصرف‌کنندگان دریابند که خودشان همراه با افراد اطلاعاتی خود، الزاماً یک چیز یگانه را خواستار **نیستند**، درباره تولیدکنندگان دچار بدگمانی می‌شوند. آیا مصرف‌کنندگان خود دستور کاری برای برخورد با دلیل‌های تاریک خودشان دارند؟ اگر این کسان با کوشایی از من پشتیبانی نکنند، آیا علیه من کار می‌کنند؟ با افسوس بایستی گفت که «رساندن پیام بد» که اغلب برخی از مایه‌ها یا ***تحلیل‌گری‌های*** اطلاعاتی آن، سیاست‌های برتری‌یافته یا جاری را به پرسش می‌گذارند، این بدگمانی را بیشتر دامن می‌زند.[۳]

به هر روی، گزیر تولیدکننده چیست؟ آیا [راه وی آن است که] اطلاعات را فروکش کند و این خطر را پذیرا شود که مصرف‌کننده در بخش تاریک [اطلاعاتی] جای گیرد، یا حتی دچار نادانستگی منفی شود، که این کار مطمئناً ضربه‌ای سخت بر اعتبار او می‌باشد؟ آیا بهتر است که در زمینه احتیاط کاری، با خطا روبرو شده و خطر رسوایی را پذیرا شود، که البته این نیز به اعتبار وی آسیب می‌رساند. در هر دو زمینه، عمدتاً بازده کار بستگی به چگونگی پذیرش اطلاعات از سوی مصرف‌کنندگان، و نیز پختگی، تجربه‌مندی، و خواست ایشان دارد، که بدانند برای بهبود کار، نیاز به کسانی دارند که تهدیدی به سیاست ایشان به شمار نیامده، ولی بتوانند رویکردهای ایشان را به چالش بگیرند.

مصرف‌کننده در نقش تحلیل‌گر

کمابیش مصرف‌کنندگان، یک گروه خود ـ اعتماد هستند. این مصرف‌کنندگان از راه

آزمودن، اخراج پیشه‌مندان باسابقه [دستگاه اطلاعاتی] یا از راه جنجال‌آفرینی ابتکار شخصی یا سیاست طرفداری حزبی، جایگاه خود را استوار و چشمگیر می‌کنند. این مصرف‌کنندگان، بی‌نگرش به روال بازدهی کار، گمان می‌کنند که تنها ارتباط‌ها و پیوندها و بخت خوب نبوده‌اند که به چنین مقام‌های والایی دست یافته‌اند. البته این خود ـ اعتمادی روی‌هم‌رفته خوب است، اگرچه می‌تواند به رفتارهایی نابجا نیز بیانجامد.

نخستین نمونه چنین رفتاری همانا رویکرد دیرینه‌ای است که مصرف‌کننده بر این باور می‌شود که خود وی بیشتر، و شاید بسیار بیشتر، از تحلیل‌گران اطلاعات می‌داند. مطمئناً، دستیاران وزیر خارجه در امور اروپا، و خاورمیانه، و دیگر بخش‌ها، احتمالاً بخش مهمی از دوره کار پیشه‌مندی خود را در این زمینه‌ها سپری کرده‌اند، و احتمالاً برخی از بازیگران کلیدی منطقه خود را شخصاً می‌شناسند. شایسته است بگوییم که همین برداشت را مقام‌هایی که مسئول روابط با شوروی بودند، بدون نگرش به تجربه کاری پیشین خود، داشته‌اند. دست‌کم دو عامل در این راستا دست به کار می‌باشد. نخست، چگونگی رقابت نسبتاً درازمدت آمریکا با شوروی، سبب شد [که این‌گونه مقام‌ها]، چه شایستگی آن را داشتند یا نداشتند، که ادعا کنند آشنایی لازم را دارند. هر وزیر خارجه پس از میانگین دو سال در این سمت، بیش از شش‌بار با همتای شوروی خود دیدار می‌کرد، و این احتمالاً مایه آن می‌شد که [احساس کند] ژرف‌نگری بیشتری درباره اندیشه‌گری شوروی، در مقایسه با تحلیل‌گران «برج عاج»[1] که تنها شوروی را از فراز ۱۵۰ مایلی [از راه ماهواره] دیده‌اند، دارد.[۴] امکان دارد که [پایان جنگ سرد] این نخستین رویکرد، به دلیل اینکه مقام‌های آشنای گذشته، دیگر سر کار نیستند، دچار دگرگونی شده باشد. به هر روی، شاید این دلیل آن باشد که تأکیدبر رویکرد دوم افزایش یافته است؛ یعنی ارزش تماس‌های رو در روی سطح بالا بر تحلیل‌گری، از سوی کسانی که بسیار از رویدادها به دور هستند.

در این‌گونه واکنش مسئله «ارزش افزوده» برتری می‌یابد. تولیدکنندگان چه چیزی را می‌توانند به موضوعی که هم‌اکنون تازه، نگرش‌پذیر، و سودمند است بیفزایند؟ در اینجا،

1. Ivory tower

گرایش سرشتین، اگرنه الزاماً، دست‌کم به‌گونه‌ای عادی، آن است که به کارهای تحلیل‌گران در برابر تولیدکنندگان برتری داده شده و تنها برای توان‌دهی به پیش‌داوری مصرف‌کننده به کارگرفته شود.

دومین رفتار «مصرف‌کننده در نقش تحلیل‌گر» خود را طی دوره‌هایی به نما درمی‌آورد که کوشش‌گری‌های شدیدی که معمولاً به نادرستی بحران نامیده می‌شوند، به میان آیند. به‌ناگاه، درخواست ویژه برای اطلاعات جاری به سرعت بالا می‌گیرد؛ اغلب مصرف‌کنندگان سخت خواستار «اطلاعات خام» می‌شوند و به ناگهان فرض بر این گذاشته می‌شود که در چنین لحظه‌هایی، تحلیل‌گران اطلاعاتی آموزش یافته به‌گونه‌ای به کار می‌افتند، که شاید هم خواه ناخواه مایه کج‌ـ انگاری اطلاعات رسیده، بشوند. بهترین وضع ممکن آن است که افسران اطلاعاتی در برابر چنین روندی ایستادگی کرده، و خواستار آن شوند که یادداشت‌های محتوایی یا تفسیری را همراه با مواد خام اطلاعاتی بازگردانند. به سادگی می‌توان دریافت که خود ـ تحلیل‌گری مصرف‌کنندگان احتمالاً در چنین لحظه‌هایی کمتر مناسب هستند. توان ایشان در ارزیابی امکان‌یابی آنچه که رخ می‌دهد به‌گونه‌ای بی‌طرفانه، معمولاً بستگی به اهمیت موضوع، شدت آن، و مدت زمانی که دست به کار آن می‌شوند، دارد. البته این به معنای آن نیست که بگوییم مصرف‌کنندگان از هیچ‌گونه ارزش تحلیل‌گرانه برای گنجاندن در روند آن [اطلاعات]، ازجمله طی بحران، برخوردار نیستند. به هر روی، مصرف‌کنندگان نبایستی سهم پیشه‌مندان متخصص [در این کار] را نادیده بگیرند. در بدترین وضع، ممکن است که مصرف‌کنندگان گزیری دیگر را در این راستا بیابند که اگر بخواهند می‌توانند آن را رد کنند.

برداشت‌گری اَبَردانشی

برای آمریکا که یک اَبَرتوان جهانی می‌باشد، به دشواری می‌توان موضوع‌ها یا منطقه‌هایی را یافت که دست‌کم در آن اندک دستی نداشته باشد. برای مصرف‌کننده، این حقیقت در یک فرض کلان انگاشته شده که بر پایه آن در پیچاپیچ جامعه اطلاعاتی برای هر مسئله‌ای که پیش آید، دست‌کم یک تحلیل‌گر کارآ یافت می‌شود.

سرچشمه این فرض با احتمال بسیار آن است که چشمداشت ناخودآگاه [مصرف‌کننده] چنین است که بهرمندی‌های آمریکا بایستی همتراز با توانایی‌های آن باشد، و از این‌روی مدیران اطلاعاتی بایستی دانایی آن را داشته باشند که همه زمینه‌ها را پوشش دهند. شایسته است بگوییم که این خلاف خرده‌گیری‌هایی است که گهگاه به گوش می‌رسند (و خِرَد همگان آن را پذیرفته‌اند)، مبنی‌بر اینکه جامعه اطلاعاتی به‌گونه‌ای سنتی وقت بسیاری را صرف تلاش‌هایی که آماج آن شوروی است، کرده، و این به زیان رسیدگی به دیگر موضوع‌های مهم که از اهمیت کمتر برخوردار نیستند، می‌باشد.

افسوس که هیچ‌گونه راه ایمنی برای درست‌کردن برداشت‌گری همه‌چیز دانی تولیدکنندگان [اطلاعات] یافت نمی‌شود. جامعه اطلاعاتی نمی‌خواهد بپذیرد که همه چیزدان نیست زیرا از این بیم دارد که مبادا اگر چنین موضوعی آشکار شود، مایه خُرده‌گیری از آن [دستگاه] شود. با این همه، جهانی آکنده از موضوع‌هایی بی‌شمار همراه با منابع اطلاعاتی محدود، خواه ناخواه شکاف را گزیرناپذیر می‌کند. چگونه می‌توان منابع را در راستایی به کار گرفت که این شکاف‌ها را پوشانیده یا بر پایه آروین [تجربه] و دانسته‌های گذشته، کم‌رنگ کنند، یا ـــ با احتمال افزون‌ترـ علاقه مصرف‌کنندگان را دریافت دارند. گهگاه این روند [شکاف] گفتمان درباره اندازه بودجه اطلاعاتی را دربر می‌گیرد، که مایه بدگمانی در میان مصرف‌کنندگان (و نظارت‌گران کنگره) شده که فریاد بر می‌آورند که همانا پوشش ناکافی مایه آن می‌شود که منابع افزون‌تری به سوی زمینه‌های دیگری که جامعه اطلاعاتی مناسب بیابد، سرازیر شوند. به هر روی، آیا تولیدکنندگان این موضوع را به درستی بازگو می‌کنند و از مصرف‌کنندگان، مثلاً از بالا تا به سطح دستیار وزیر، می‌خواهند که موضوع‌هایی را که بایستی پوشش دهند در یک لیست بگنجانند، و موضوع‌هایی را که امکان دارد خلاصه‌وار برگزار کنند، در آن جای دهند. آیا چنین خواستی به هم‌رأیی خواهد رسید. در اینجا بار دیگر موضوع «کالای رایگان» به میان می‌آید، و در اینجا است که از مصرف‌کنندگان خواسته می‌شود که دیگر خواهان آن چیزی که همیشه دریافت کرده‌اند، نشوند، حتی اگر هرگز مصرف مهمی برای ایشان نداشته است.

خواه ناخواه، یکی از موضوع‌هایی که از دیرباز بی‌چون‌وچرا دانسته می‌شده، به ناگاه نیاز به بازنگری می‌یابد. امکان دارد اگر اندکی بخت یاری کند یک تحلیل‌گر در جایی، دست‌کم یک آشنایی گذرا با مسئله فراروی داشته باشد. و این لحظه‌ای است که امید درخشندگی یافته و ثابت می‌شود که دستگاه اطلاعاتی «ارزش افزوده‌ای» را در این روند بارور می‌کند. به هر روی اگر در این راستا کامیاب شوند، مایه توان‌دهی به برداشت‌گریِ همه ـ چیز ـ دانی، که خواه ناخواه، رنج‌آور و نادرستی آن آشکار خواهد شد، نیز می‌شود.

نبودِ بازخور

مصرف‌کنندگان اطلاعات نه وقت و نه گرایش چندانی به عرضه بازخور، درباره آن چیزهایی که می‌گیرند یا نمی‌گیرند، دارند. این ریشه گرفته از چند عامل می‌باشد. نخست، گُل‌افشانی در خوی دولت نیست و نبایستی چشمداشت ما آن باشد.[5] دوم، به‌ندرت وقت کافی در دسترس می‌باشد. همین که یک مسئله به راه‌حل رسید یا یک بحران پایان گرفت، زمان آن فرا می‌رسد که به مسئله [یا بحران] دیگر بشتابند. ولی نبودِ بازخور به گمان‌زنی تولیدکنندگان برای مصرف‌کنندگانِ رده بالا، توان داده و ایشان را همچون «سیاهچاله‌هایی» نمایان می‌کند که گردآوری اطلاعات را رها از هرگونه احساس پذیرش‌یابی یا اثرگذاری به انجام می‌رسانند. نتیجه آن می‌شود که فرآیندهای هرگونه رهنمود را درباره چگونگی انجام کار تولیدکنندگان، نادیده انگارند.

هم‌زمان، شایسته است بپذیریم که به‌رغم درخواست‌هایی که درباره بازخور به میان می‌آید، بسیاری از کسانی که در جامعه اطلاعاتی هستند از هر آنچه که هست [یعنی وضع موجود] خرسند هستند. تولیدکنندگان موافق «کارنامه» نیستند؛ زیرا از آن می‌ترسند که مبادا اثر منفی آن را دریافت کنند و هیچ‌گونه ستایشی از ایشان نشود. تولیدکنندگان نگران آن هستند که مبادا بازخور همچون ابزاری درآید که از راه آن مصرف‌کنندگان بکوشند بر محتوای اطلاعات اثر بگذارند تا پشتیبانی افزون‌تری را برای سیاست‌های خود به دست آورند. اگر روند بازخور

درست‌کارانه و هنجارمند باشد هیچ‌یک از این نابسامانی‌ها پدید نخواهد آمد.

همچنین [این روند] سودمندی‌های بکری را در بر دارد. جامعه اطلاعاتی از تحلیل‌گرانی پدید آمده که بیشترشان از کار خود خشنود بوده و یکایک بر این باور هستند که موضوع‌هایی را که پوشش می‌دهند ارزش نگرش را دارند. به هر روی در سطح کاری، [تحلیل‌گران] درانزوای نسبی هستند، بی‌آنکه بدانند کارشان تا چه اندازه آرمان‌های کاریِ مصرف‌کنندگان را برآورده کرده است. تحلیل‌گران همچنان کار خود را در زمینه‌هایی که گمان می‌کنند مربوط و مهم هستند، دنبال می‌کنند، مگر یا تا زمانی که مصرف‌کنندگان رهنمودی دیگر درباره شایانه‌ها، نیاز و سبک خود، به دست دهند. گزیده سخن آنکه تولیدکنندگان نیاز به آن دارند که به ایشان بگویند چگونه در راه بهتر کردن شکل‌دهی به فرآورده‌ها و تمرکز خواست مصرف‌کننده گام بردارند، که البته پیشگامی در چنین کاری در اختیار مصرف‌کنندگان [اطلاعات] می‌باشد.[۶]

بازخور نیز یکی از پهنه‌هایی است که کنگره در نقش نظارتی خود، می‌تواند به کار اندازد. در گذشته کنگره موضوع‌های مهم سیاست کاری که در آنها اطلاعات عامل مهم بوده، بازنگری کرده و ارزیابی‌های کارآورانه‌ای را برای کیفیت اطلاعات و جایگاه کاربرد آن را از سوی مصرف‌کنندگان ارائه داده است. برای نمونه، کمیته گزینش سنا در زمینه اطلاعات[۱]، خرده‌گیری خوبی را از تحلیل‌گری شناخته‌شده رقابت گروه الف ـ گروه ب در زمینه شوروی ارائه داده و درخواست کاربرد آزمایشی آن را کرد که البته در اجرا نادرستی خود را نمایان کرد. همین کمیته نیز دریافت که انتشار تحلیل‌گری سازمان اطلاعات مرکزی [سیا] درباره چشمداشت‌های نفتی شوروی از سوی پرزیدنت جیمی کارتر، بیشتر برگرفته از نیازهای اساسی خود وی بوده است. همچنین کمیته گزینش پیوسته مجلس نمایندگان در زمینه اطلاعات[۲] یک بازبینی پر دردسری را از اطلاعات مربوط به ایران پیش از سرنگونی شاه به انجام رسانید. همین کمیته در بازبینی خود از اطلاعاتِ پیش از مهاجرت ماریل[۳] ازکوبا به این نتیجه رسید که شگفتی آمریکا از این

1. Senate Select Committee on Intelligence.
2. House Permanent Select Committee on Intelligence.
3. Mariel.

موضوع به دلیل نبودِ اطلاعات هشداردهنده، نبوده است.

چنین کاری بسیار سودمند بوده و می‌تواند از سوی کنگره به‌گونه‌ای واقع‌بینانه و به دور از سویگیری‌های حزبی کارساز باشد. به هر روی، این دو کمیته گزینش درباره اطلاعات، محدودیت زمانی داشته، و نمی‌توانند این‌گونه بازبینی‌ها را پی در پی به انجام رسانند. کنگره نیز مصرف‌کننده اطلاعات می‌باشد، اگر چه رازدار سراسر پهنه تحلیل‌گری‌هایی که به سیاست‌گذاران شاخه اجرایی [فرمانروایی] داده می‌شود، به شمار نمی‌آید. از این‌روی، کنگره می‌تواند بازخور [لازم و تکمیلی] را از مصرف‌کنندگان دریافت دارد، ولی نمی‌تواند جانشین کامل آن [یعنی شاخه اجرایی] شود.

اهمیت رفتارهای تولیدکنندگان

به همان اندازه‌ای که مصرف‌کننده نیاز [اطلاعاتی] بیش از مصرف دارد، تولیدکننده نیز بایستی بیش از اندازه نیاز به گردآوری، تحلیل‌گری و تولید [اطلاعات] بپردازد. رفتار تولیدکننده نیز بر فرآورده و برداشت‌های مصرف‌کنندگان، اثر می‌گذارد.

اطلاعات روزانه در برابر اطلاعات درازمدت

همه سازمان‌ها، مدیران و تحلیل‌گران اطلاعاتی، میان نیاز به اطلاعات روزانه و آرمان نگارش اطلاعات درازمدت درگیری یافته‌اند. توماس هوز این تلاش را چنین نمود داده است: «قصابان اطلاعاتی» (که اطلاعات روزانه را بر پایه تیزبُری مواد، در مدتی کوتاه انجام می‌دهند) در برابر «نانوایان اطلاعاتی» (اطلاعات درازمدت، که نیاز به درهم‌آمیزی و شکل‌دهی در مدت‌زمانی دراز دارند). با همه باریک‌بینی الگوی هوز، به هر روی برداشتی نادرست را از اینکه چگونگی اطلاعات بستگی به تولیدکنندگان دارد، به دست می‌دهد. البته روال چنین نیست. بلکه این بستگی به چگونگی روگاه سیاست برون‌مرزی و دفاعی دارد که از سوی مصرف‌کنندگان [اطلاعات در پیش گرفته می‌شود. تولیدکنندگان اطلاعات ادعا می‌کنند که نگران این برترینه‌های

مصرف‌کنندگان اطلاعات] روزانه نیستند؛ که البته این نیز کاملاً درست نمی‌باشد.

اطلاعات روزانه (مانند امشب، فردا، این هفته) همیشه برتری دارند. و این در سرشت روند سیاست آمریکا نهفته است. آمریکا بسیار «اکنون‌گرا» بوده، و یک‌رشته گزینه‌های دشوار را از میان موضوع‌هایی که همگی جنجال‌آور هستند، به دست می‌گیرد. همانا، انگیزه بسیار اندکی درباره تکمیل به میان می‌آید، زیرا همین که یک موضوع پایان یافته به شمار آورده شد، شمار دیگری از موضوع‌های از پیش پدیدآمده، نیاز بـه نگـرش و رسـیدگی مـی‌یابند. رسـیدگی بـه رویدادهای کنونی، گاه حتی گرایش به کم‌رنگی تحلیل‌گری «درازمدت» را دربر دارد، که نـمونه مهم آن عبارت هستند از: دیدار آینده وزیران، دور دیگر گفتگو درباره کنترل جنگ‌افزارها، دیدار آینده سران، روند بودجه سال آینده.

تولیدکنندگان و مصرف‌کنندگان، بیشتر، خدمت حاشیه‌ای به نیاز اطلاعات درازمـدت می‌دهند. از این‌روی هیچ چیزی در زندگی روزانه ایشان نمایانگر این نیست که در صورت وجود چنین اطلاعاتی، چه کاربردی برای آن دارند. این اطلاعات [درازمدت] از دیدگاه مصرف‌کنندگان همچون کالاهای لوکس به‌شمار می‌آیند، یعنی چیزهایی که زمانی خوانده می‌شوند که فشارهای کالاهای روزانه در میان نباشند. از دیدگاه تولیدکنندگان، تنها به معنی امکان نادری می‌باشد که می‌تواند یک زمان درازمدت را به بررسی گـذارد ـ و ایـن نگـرانـی هـمیشگی [تـولیدکنندگان] می‌باشد.

برخی می‌گویند که جامعه اطلاعاتی[1] از پیشتر دست به کار تحلیل‌گری‌های درازمدت در چارچوب [سازمان] ارزیابی‌های ملی اطلاعاتی[۷] بوده است. ولی کارمایه ارزیابی‌های مـلی اطلاعاتی چیست؟ این دستگاه در چارچوب گمان‌زنی، بهترین داوری درباره سراسـر جـامعه اطلاعاتی در زمینه موضوع‌های مهم را ارائه کرده و از سوی رئیس سیا به رئیس جـمهور داده می‌شود. برخی از ارزیابی‌های این سازمان به درخواست مصرف‌کنندگان، بیشتر از سوی رسته سریع یا ویژه سازمان مذکور (یعنی سِنی SNIE) انجام می‌شود. دیگر ارزیابی‌های این سازمان به

1. the National Intelligence Estimates (NIEs)

پیشنهاد یک سازمان اطلاعاتی یا با پیشگامی افسران اطلاعات ملی، که نیازی را در مصرف‌کنندگان به پیش می‌کشند، به انجام می‌رسند.

ولی در فراسوی نام گیرا و جایگاه گمان‌پردازانه آن، آیا دستگاه مذکور به راستی بر سیاست‌های درازمدت اثرگذار می‌باشد؟ یا اینکه به گفته رک و راست کمیته گزینش پیوسته درباره اطلاعات در مجلس نمایندگان، «موضوع این دستگاه ارزش کشمکش را ندارد»؟ دشوار است که بتوان شمار بسیاری ارزیاب را در این چارچوب یافت که بر گفتمان‌های روزانه اثر مهمی داشته باشند.

شماری از سازمان‌های اطلاعاتی با کوشش فراوان در بازی ارزیابی ملی اطلاعاتی به این دلیل شرکت می‌کنند که روگاه برادران خود را دانسته و دیدگاه خودشان را زمینه‌سازی کنند. ارزیابان دستگاه مذکور به این دلیل ساده، مهم به‌شمار می‌آیند که دست به‌کار هستند، و نه به دلیل اینکه بتوانند پیوسته ارزش‌های بزرگی را به روند [اطلاعاتی] بیفزایند. اغلب این رازیابان یا در خدمت پایگاه داده‌ها برای توجیه‌گری بودجه (درباره کار سالانه این دستگاه در زمینه برنامه‌های شوروی) بوده، و یا منبع خود ـ خدمت و اغلب عرضه‌گر گفته‌هایی نسبتاً ناهماهنگ برای کاربرد مصرف‌کنندگان طی گفتمان‌های سیاسی می‌باشند.

اگرچه هم تولیدکنندگان و هم مصرف‌کنندگان پیوسته برای دریافت اطلاعات درازمدت بیشتر، و اطلاعات روزانه کمتر فریاد برمی‌آورند، ولی روشن نیست که این‌گونه فریادها محتوایی فراتر از این باور کلی و سطحی داشته باشند که می‌گوید اگر اطلاعات درازمدت فراهم آورده شود، سیاست از همبستگی افزون‌تری برخوردار خواهد شد.

نمای نامطمئنی

یکی از دشوارترین مسئله‌هایی که تولیدکنندگان با آن روزانه روبرو هستند، نیاز به نموددهی به نامطمئنی است. هر موضوعی که تحلیل‌گری شده باشد، دارای شکاف‌هایی در زمینه‌هایی ناشناخته می‌باشد که بر بازده یا نتیجه‌گیری اثر می‌گذارند. هر اندازه که تولیدکنندگان

بکوشند که با قاطعیت پیش‌بینی کنند، روی‌هم‌رفته می‌دانند که چنین کاری به‌ندرت امکان‌پذیر می‌باشد و از این‌روی گرایش به آن دارند که چنان بنویسند که پیامدها و بازده‌های کمتر محتمل را دست‌کم به‌گونه‌ای پوشش دهند تا [پیش‌بینی] کاملاً نادرست نشود.

نموددهی این موضوع در گزارش‌ها می‌تواند دشوار باشد. در نبودِ اطمینان صد در صد، تولیدکنندگان از شگردهای دیگری بهره می‌گیرند: «شاید، اگرچه، به هر روی، از یک سو / از سویی دیگر، امکان دارد». البته کاربرد این‌گونه واژه‌ها به خودی خود نادرست به‌شمار نمی‌آید، ولی اثر ویژه این کار تولیدکنندگان به چند دلیل می‌تواند آسیب‌آور باشد.

نخست اینکه چنین رویه‌ای عادت می‌شود، و چنان شبکه ایمنیِ نوشتاری را شکل می‌دهد که به تولیدکنندگان اجازه داده می‌شود که همه گمان‌پردازی‌های خود را پوشش دهند. دوم و شاید مهم‌تر آنکه، تولیدکنندگان، مصرف‌کننده را تا اندازه‌ای با سردرگمی روبرو می‌کنند. بویژه با بهره‌گیری از «واژه‌های طفره‌آمیز» برای دوری‌گزیدن از گمان‌پردازی دقیق در یک موضوع [یعنی جمله‌های دو پهلو به‌کار می‌برند].

تولیدکنندگان زمان یا کوشش لازم را برای توضیح اینکه چرا این نامطئنی‌ها در میان هستند، به کار نمی‌گیرند. از این‌روی مصرف‌کنندگان که آگاهی نایافته هستند، گرایش به روی‌آوری به بیماری همه چیز دانی یافته و گزارش‌ها را بزدلانه به‌شمار می‌آورند.

در نظر گرفتن تنبیه برای دگرگونی ارزیابی‌ها

تولیدکنندگان نمی‌خواهند ارزیابی‌هایشان نادرست به‌شمار آید، ولی می‌دانند که خطاپذیر هستند. به هر روی تولیدکنندگان نمی‌خواهند دگرگونی‌هایی در ارزیابی‌ها پدید آورند، از ترس اینکه مبادا اعتبارشان نزد مصرف‌کنندگان دچار کاهش شود. نوسان‌های ناگهانی، بویژه بدشگون هستند؛ و بهتر است که ارزیابی‌های هر کس به‌تدریج تعدیل شود، تا به آهستگی مصرف‌کنندگان را به سوی دیدگاه نوین گرایش بدهند. از این‌روی، اگر سالها ارزیابی چنین باشد که «تی احتمال بیشتر دارد» و اکنون تولیدکنندگان بر این باور شده باشند که «زی احتمال بیشتری

دارد» کمتر کسی خواهان آن می‌شود که به یک‌باره از *تی* به *زی* جهش کند. به جای این کار، به آهستگی از راه یو، *وی*، *دابلیو*، *ایکس*، و *وای* مصرف‌کننده را آماده پذیرش زی که هم‌اکنون درست می‌باشد، می‌کنند.

در چنین موردی، ممکن است برداشت بدتر از واقعیت باشد. بیشتر مصرف‌کنندگان، اگر به درستی آمادگی یافته باشند که چرا دگرگونی به میان آمده است (داده‌های نو، منبع‌های تازه، الگوهای نوین، و مانند اینها) احتمال دارد آن را بپذیرند، مگر آنکه دگرگونی‌ها چنان پشت‌سر هم پدید آیند که پرسش‌های جدی را فرا روی گذارند.[۷] باز هم باید گفت که این بیشتر موضوعِ برقراری تماس و ارتباط، و توضیح کافی نامطمئنی‌های سرشتین هر ارزیابی و نیز عامل‌هایی که مایه دگرگونی شده‌اند، می‌باشد. با افسوس بایستی گفت که بازده [چنین کاری] چنان هراسناک است که چنین روندی به‌ندرت به کار گرفته می‌شود.

معجزه‌ها در برابر مقدس‌ها

یکی از اولویت‌های لازم درباره نوشته اطلاعاتی (به جز درباره برخی از نوشته‌های ارزیابان ملی اطلاعات) همانا اختصارگری می‌باشد. در جایی که با خوانندگانِ بسیار درگیر در کارهای گوناگون روبرو هستید، کمتر، بیشتر [یا بهتر] است. با افسوس بایستی گفت که این خلاف این خواست می‌باشد که از هر تحلیل‌گر خواسته می‌شود تا آنجا که می‌شود درباره موضوع بگوید، تا به خواننده، پیشینه، محتوا و تا اندازه‌ای هم تظاهر نشان دهد. (برای نمونه باید گفت که «کسی نمی‌تواند به شورش کِشت‌گران در السالوادور پی ببرد، مگر آنکه پیشینه اعطای زمین از سوی اسپانیایی‌ها را در سده شانزدهم دریابد». البته این روالی ستودنی است، ولی آن‌گونه تحلیل‌گری نیست که هر خواننده درگیر در کارهای فراوان بتواند سراسر آن‌را بخواند).

تحلیل‌گران گرایش به آن دارند که به اختصار و کلی‌گویی روی نیاورند. از این‌روی این وظیفه مدیران تولید اطلاعات می‌باشد که هر موضوعی را در اندازه‌ای مناسب گسترش دهند. تحلیل‌گرانی که «تنها درباره معجزه‌ها سخن بگویند، و درباره زندگی‌نامه همه مقدسانی که دست

به کار در این معجزه‌ها بوده‌اند، چیزی نگویند» تنبیه می‌شوند.

به هر روی موضوع معجزه‌ها در برابر مقدسان، مایه دشواری در مدیریت تصمیم نیز می‌شود. تحلیل‌گران نمی‌توانند درباره معجزه‌ها به آسانی بنویسند، مگر آنکه زندگی‌های مقدسان را به خوبی بدانند. از این‌روی مدیران ناگزیرند که به اندازه کافی نرمش‌پذیری داشته باشند تا به تحلیل‌گران وقت لازم برای بررسی و حتی نوشتن درباره مقدسان بدهند؛ البته این روال در جایی به کار گرفته می‌شود که گزارش [خام] برای تحلیل‌گران فرستاده می‌شوند. ولی در اینجا نبایستی اجازه داده شود که این روال مایه ناهنجاری محتوایی و مفهومی گزارش فرآوری شده، ازجمله درباره مهمترین معجزه‌ها در صورت مسئله بشود. این خواستی سخت، ولی پاداش‌پذیر می‌باشد.

آزمودگی در برابر ساده‌دلی

اگر حق گزینش میان آزمودگی یا ساده‌دلی در یک موضوع معین داده شود، میانگین پیشه‌مندان اطلاعاتی آزمودگی را برمی‌گزینند و این به نسبت نُه در ده [یعنی ۹۰٪] می‌باشد. هیچ‌کس نمی‌خواهد در این پهنه کودک نوآمده به‌شمار آید. در برابر این تحلیل، تحلیل‌گران چنان دست به کار می‌شوند، انگار که آن را پیشتر هم دیده و انجام داده‌اند. و این بویژه در دیدارهای گروه با همتایان، یعنی جایی که چگونگی برخورد مهم است، دردسرآفرین می‌باشد.

این رفتار در چارچوب تحلیل‌گری به معنی آن است که وضعیت‌های اندکی را، بدون نگرش به چگونگی آنها، به راستی نوآمده، به‌شمار می‌آورند. ولی برخی از وضعیت‌ها، نو یا متفاوت هستند و نیاز به گونه‌ای تحلیل‌گری دارند که پیشتر انجام نشده است. [مانند]، یک نیروگاه هسته‌ای به‌گونه‌ای فاجعه‌آمیز دچار انفجار می‌شود؛ یا شوروی اجازه می‌دهد که کشورهای ماهوارش در اروپای خاوری دولت‌های کمونیستی را سرنگون کنند. تحلیل‌گران با بهره‌گیری از رهیافت آزمودگی، پیش از هر چیز خود را بر آن می‌دارند که وضعیت پدیدآمده را درک و توجیه کنند، و چنانچه در آغاز وقت خود را تلف کنند، از این کار باز خواهند ماند.

افزون‌بر این، تحلیل‌گران به خود اجازه می‌دهند که در برابر مصرف‌کنندگان خود کمتر زیرک جلوه کنند، و در نتیجه بایستی برای توضیح‌زدایی سویگیریِ پیشین خود وقت صرف کنند، که البته ممکن است در این راستا توجیه اندکی فراتر از ساختار اندیشه‌گری باشد.

در اینجا به ظاهر چارچوب کاری ساده است ـ پیگیری موضوع‌ها با اندیشه‌ای بازتر. ولی چگونه می‌توان چنین کاری کرد؟ نمی‌توان آن را نهادینه کرده یا حتی به آسانی آموزش داد. و عمدتاً بستگی به مدیران تولیدی دارد که پیوسته پرسش‌های شک‌آمیزی را به میان می‌آورند، و تحلیل‌گران خود را ناگزیر می‌کنند تا به بازاندیشی بپردازند. این کار ساده‌ای نیست، ولی دست‌یافتنی هست.

پوشش جهانی

این الگوواره دستورکار تولیدکنندگان می‌باشد. در هر زمان، کمابیش مسئله‌های فراوانی هستند که نیاز به نگرش و رسیدگی دارند، ولی امکان‌های موجود توان پوشش همه آنها را ندارد. به هر روی، تولیدکنندگان نمی‌خواهند اجازه دهند هیچ‌یک از این مسئله‌ها بیش از اندازه نادیده انگاشته شود و تنها به مسئله‌هایی بپردازند که کاملاً به جا نبوده و آمادگی برای مسئله‌ای که ممکن است مهم‌تر شود، یا اینکه موضوعی که به یک‌باره علاقه مصرف‌کننده را جذب کند، از دست برود. شایسته است دریابیم که این رفتار تولیدکنندگان مایه توان‌دهی به این باور مصرف‌کنندگان می‌شود که جامعه اطلاعاتی همه چیزدان می‌باشد. بازخور از سوی مصرف‌کننده یک مایه لازم برای گزینه‌یابی است. به هر روی اگر بازخور در میان نباشد، تولیدکنندگان اطلاعات بایستی خود [درباره گزینه‌یابی] تصمیم بگیرند، زیرا می‌دانند که نمی‌توانند همه چیز را پوشش دهند. همچنین تولیدکنندگان بایستی میان موضوع‌هایی که به راستی نیازمند نگرش جدی هستند و یا نیستند توان تشخیص داشته باشند، که البته گاهی، از این توان بی‌بهره می‌مانند. تولیدکنندگان ممکن است همان‌گونه که پیشتر نیز گفته شد، دریابند که موضوع‌های مهمی هستند که مصرف‌کنندگان خواهان کار روی آن نیستند. در اینجا،

تولیدکنندگان مسئولیت‌های پیشه‌مندی و داوری خود را در خلاف راستای خواست سیاسی به کار می‌اندازند. روی‌هم‌رفته تولیدکنندگان گرایش به آن دارند که به پوشش [موضوعی] بیشتر و نه کمتر بپردازند.

گزارش «نادگرگونی»

اگرچه جامعه اطلاعاتی نمی‌تواند همه چیز را پوشش دهد، ولی بسیار بیش از آنچه که مصرف‌کننده می‌تواند یا می‌خواهد به رسیدگی بگذارد، رهگیر موضوع‌های گوناگون می‌شود. به دلیل محدودیت توان برای فرآورده‌های نوشتاری و نیز محدودیت زمانی مصرف‌کننده، شماری [از موضوع‌ها] گزارش نشده، خواهند ماند. ولی یک روند گذر از صافی دوم نیز در میان می‌باشد. درباره موضوع‌هایی که در «جلوگاه رسیدگی» جای ندارند ولی با این همه علاقه‌ای نسبت به آنها هست، گزینه تحلیل‌گران آن است که این‌گونه رویدادها، یا مهم‌تر از آن، نبودِ رونـدِ رویـداد، را گزارش نکنند. نبودِ خواست یا کوشش [در این یا آن زمینه] به معنی نبودِ هرگونه نیازی بـرای گزارش کردن، به شمار آورده می‌شود.

به هر روی، گزارش‌های گاه‌وبیگاه (در فاصله زمـانی دراز) دربـاره چـنین مـوضوع‌ها و نارویدادها، ارزشی را دربر دارند. اگر تحلیل‌گران یا مدیران این را بـدانـند کـه بـرنامه هسـته‌ای روریتانین[1] مورد علاقه بوده ولی کار تازه‌ای در شش ماه گذشته درباره آن نشده است، اگر این را به مصرف‌کنندگان گزارش کنند، کار نادرستی نیست. اثر این‌گونه گزارش‌ها چیست؟ نخست، به مصرف‌کننده نشان می‌دهد که تولیدکنندگان هشیار بوده و زمینه‌هایی را راهگیری مـی‌کنند کـه فراتر از خود- آشکاری می باشند. دوم آنکه به مصرف‌کنندگان امکان می‌دهد که موضوع را در مغز خود بـاز یـادآوری کـنند. مـصرف‌کنندگان، احـتمالاً بـه‌درستی، گـمان خـواهـند کـرد کـه تولیدکنندگان، ایشان را از هرگونه دگرگونی آگاه خواهند کرد. و در هیچ زمانی نیاز به نگرانی درباره هیچ‌چیزی ندارند. به هر روی چنین گزارش‌هایی، نمودی را پدیدار می‌کنند، یعنی در این راستا

1. [illegible]

انجام می‌شوند که مصرف‌کنندگان همه چیز دانیِ [تولیدکنندگان] راکمابیش باور کنند. از این‌روی اثر ویژه این کار، البته نه همیشه، بلکه گهگاه مثبت است.

نبودِ خود ـ تحلیل‌گری

این رویه واژگونهٔ نبودِ بازخورِ مصرف‌کننده است. تحلیل‌گران و مقام‌های اطلاعاتی، مانند هر کس دیگری در دستگاه دولت، درگیر در کارهای فراوان هستند. همین که یک بحران پایان بیابد به بحرانی دیگر می‌پردازند، و نگرش کمتری به این دارند که چه چیزی کارساز بوده و چه چیزی نبوده است. همچنین زمان لازم برای این کار را ندارند پیگیری کنند که چرا برخی از تحلیل‌گری‌ها در وضعیت‌هایی معین به خوبی درست درآمده‌اند و برخی دیگر نادرست. چرا هشدارها و نشان‌گری‌ها در برخی از موردها به‌خوبی جلب توجه کرده‌اند، و در موردهایی دیگر نکرده‌اند. چرا همسازگرایی یک‌رشته از منبع‌ها [ی متفاوت] برای این موضوع یا در این منطقه کارساز است ولی در آن یکی نیست.

بایستی پذیرفت که خود- آزمایی سراسر درست دشوار است. انجام پیاپی این کار، نه از سوی بازبینان «برونی»، بلکه از سوی تحلیل‌گران و مدیران جامعه اطلاعاتی، ارزشی را باور می‌کند؛ و مایه آن می‌شود که درون‌نگری [درون- نگری] روشن‌تری از رفتارها و روندهای نهادین خود به دست آورده و کار و توان خدمت‌دهی خود را به مصرف‌کنندگان بهبود بخشند.

نتیجه گیری

تولید و کاربرد یا کارنبرد اطلاعاتی در راستای بخشی از روند سیاستکاری نتیجه ویژه چندگونه الگوی چارچوبه اندیشگری و رفتاری درون و یا در میان دو گروه [یعنی تولیدکنندگان و مصرف‌کنندگان اطلاعات] می‌باشد، که بیش از آنچه که بیشتر نگرشمندان دریافته باشند، به آنها نیاز دارند، به آنها نیاز هست. همچنین احتمال بیشتری هست که واگرایی از سوی یک گروه [اطلاعاتی]، یا تولیدکنندگان اطلاعات، در مقایسه با مصرف‌کنندگان اطلاعات، پذیرفتنی باشد.

همان‌گونه که در اینجا گفته شد، مصرف‌کنندگان، حتی بیش از آنچه که گمان می‌رود، نقش بسیار بزرگتری را در چارچوب روند اطلاعاتی و همه مرحله‌های آن بازی می‌کنند. برخی از زمینه‌های شکاف میان این دو گروه هرگز از میان نخواهند رفت. دیگر زمینه‌ها، مانند موضوع پشتیبانی از سیاست کاری، هرگز نبایستی از میان برداشته شوند. کمابیش، می‌توان گفت که کار چندانی - حتی درون ساختارها و روندهای کاری کنونی - در زمینه بهبود ارتباط میان این دو گروه [تولیدکننده، مصرف‌کننده] نمی‌توان کرد.

زیرنویس‌ها:

1. Thomas Hughes, ***The Fate of Facts in the World of Men*** (New York: Foreign Policy Association, 1976).

۲. نگاه کنید به:

Gary Sick, ***All Fall Down*** (New York: Penguin Books, 1982), pp. 36, 64, 91, 104, 105.

۳. نیاز به گفتن نیست که همه این کج‌پنداری‌ها نابجا می‌باشند. بی‌گمان نمونه‌هایی یافت می‌شوند که در آنها تحلیل‌گران اطلاعاتی کوشیده‌اند که علیه سیاست‌هایی که با آن موافق نبوده‌اند، کار کنند. به هر روی بیشتر تحلیل‌گران و مطمئناً بالادستان ایشان از کیفر سنگین برخورد کاری آگاه هستند، و اغلب ترجیح می‌دهند که از آن دوری جویند، حتی در صورتی که این‌گونه سیاست گام به پیش گذارده باشد. روی‌هم‌رفته اعتبار آینده، بسیار بر ارزش در جا زدن بر یک پیشگامی سیاسی می‌چربد.

۴. طی نخستین دیدار وزیران آمریکا ـ شوروی در زمان دولت بوش، رابرت گیتس Robert Gates دستیار رایزن امنیت ملی که بخش مهمی از دوران خدمت اطلاعاتی خود را در سمت تحلیل‌گر امور شوروی گذرانده بود، برای نخستین‌بار به مسکو رفت. گفته شده است که پرزیدنت میخائیل گورباچف به شوخی به گیتس گفت، آیا نمود شوروی از روی زمین با آنچه که از ماهواره‌ها گرفته متفاوت است یا نه.

۵. بازخور چنان کمیاب است که زمانی که روی می‌دهد، اثر آن اغلب می‌تواند خنده‌آور باشد. هنگامی که یک مقام والا خشنودی خود را از یک تحلیل‌گری اطلاعاتی باز گفت، واکنش آغازین در میان کسانی که مسئول بودند، نخست مایه شادی فراوان، و بی‌درنگ پس از آن با شک روبرو شد؛ زیرا در شگفت شدند که آیا این یادداشت [تحلیل‌گری] به این خوبی بوده، یا اینکه دیگر گزارش‌هایی که چنین توجیهی را برانگیخته نکرده‌اند بسیار بد بوده‌اند؟

۶. هیأت رایزنی اطلاعاتی برون‌مرزی ریاست جمهوری (PFIAB)، یک گروه از متخصصان برون‌سازمانی هستند که تحلیل‌گری‌ها و کارآوری‌ها [ی اطلاعاتی] را بازبینی و بررسی کرده، و رهنمود می‌دهد. برای نمونه همین هیأت بود که تحلیل‌گری رقابتی گروه A و گروه B را پیشنهاد کرد. به هر روی، این هیأت گهگاه دیدار کرده (گفته می‌شود یک‌بار در ماه) و این تا اندازه‌ای به دور از نیازهای روزانه تولیدکنندگان است. این

هیأت نمی‌تواند جایگزین کاملی برای بازخور مستقیم تولیدکننده باشد.

۷. به هر روی، موردهایی به میان آمده‌اند که در آنها چرخش‌های ناگهانی مایه آسیب‌رسانی به اعتبار [تولیدکنندگان] شده است. در میانه دهه ۱۹۷۰، ارزیابی دستگاه اطلاعاتی آمریکا آن بود که سهم بخش دفاعی شوروی از تولید ناخالص ملی از شش تا هفت درصد در میانه دهه ۱۹۷۰ به ۱۰ تا ۱۵ درصد افزایش خواهد یافت، که مایه آن شد که برخی از مصرف‌کنندگان اعتبار این ارزیابی نو را نیز به پرسش بگیرند. گمان خرده‌گیران در کنگره بر این بود که این دگرگونی برای این پدید آورده شده که از بودجه دفاعی بزرگ‌تر دولت فورد پشتیبانی شود... هنگامی که جامعه اطلاعاتی ارزیابی خود را یک‌سال پس از آن تکرار کرد،... مقام‌های دولت کارتر، آگاهانه برخی از جایگاه‌هایی را که گمان می‌کردند فزون‌گرایانه هستند، از ارزیابی نوین حذف کردند.

۱۹

برخورد با صدام: نقش‌های دیوان‌سالارانه و برداشت‌های ناهمگون از امنیت ملی

نوشته: کریستوفر ام. جونز

پس از پایان جنگ خلیج فارس[(۱)] همسازی آمریکا با عراق در پیش از جنگ، مایه وارسی سخت کمیته‌های کنگره، دانشوران و روزنامه‌نگاران شد. از میان چند آشکارگری دردسرآور، برآمده از این وارسی‌ها، هیچ‌یک نگران‌کننده‌تر از این نبود که برپایه تصمیم دولت [آمریکا] در فاصله زمانی مارس ۱۹۸۵ تا تهاجم آن کشور به کویت در اوت ۱۹۹۰ فن‌آوری پیشرفته از سوی سازندگان آمریکایی به عراق فروخته شده بود. وزارت بازرگانی آمریکا «بی هیچ‌گونه شرطی» نزدیک به ۸۰۰ پروانه صادراتی به عراق را صادر کرده بود که طی آنها به شرکت‌های آمریکایی اجازه داده می‌شد که ۱/۵ میلیارد دلار فرآورده‌هایی را که هم کاربرد لشکری و هم کاربَری کشوری داشتند به عراق صادر کنند.[۱] این فرآورده‌های دوکاربردی شامل رایانه‌های شتاب بالا، جوشگرهای الکترون‌افکن، لیزر، و کریستال‌های کوارتس، لرزنگار، دستگاه‌های گمان ـ افزا، مواد بیولوژیکی و ماشین‌های دقت‌گری و ابزارهای اندازه‌گیری بودند. بیشتر این کالاهای فن‌آوری پیشرفته مستقیماً به‌کار گرفته شدند و یا به جایگاههای موشک‌های پرتابین، سازمان‌های دولتی و کانون‌های پژوهشی درگیر در ساخت و پیشرفت جنگ‌افزارهای

---

1. the Persian Gulf War.

بیولوژیکی، شیمیایی و هسته‌ای انتقال یافتند.[۲]

روشن است که این سیاست صادراتی، کاربردی خطرآفرین را در پیش داشت. نخست، شرکت‌های آمریکایی با تأیید دولت فدرال، مایه توان‌دهی به ماشین جنگی صدام حسین شدند، که پس از آن آمریکا و متحدانش در میدان جنگ با همان ماشین روبرو شدند. به دنبال جنگ، موضوع اهمیت صادارت فن‌آوری لشکری به تأیید مقام‌های دولت، بازدیدگران سازمان ملل، و پژوهشگران بخش خصوصی رسید.[۳] یک تحلیل‌گر می‌گفت که گواه به‌دست‌آمده نشان می‌دهد که ممکن است فن‌آوری آمریکا «به ساخت موشک اسکاد(۱) که [شماری از] نیروهای آمریکایی را در [عربستان سعودی] کُشت، کمک کرده باشد.[۴] به هر روی بهترین گواه تهدید لشکری همانا اولویت بالا دادن به بمباران‌های هوایی علیه دستگاههای عراقی که دریافت‌کننده فن‌آوری آمریکا بودند و نیز جایگاه‌های برنامه‌های ساخت جنگ‌افزارهای نامتعارف بوده است. همانا حمله آمریکا با موشک‌های کروز(۲) در روزهای پایانی ژانویه ۱۹۹۳، یعنی دو سال پس از پایان جنگ [دوم در خلیج فارس]، نمایانگر آن است که تا آن زمان هنوز توانایی‌های ارتشی عراق مایه نگرانی بوده‌اند.

دوم آنکه فن‌آوری آمریکا به برنامه‌های ساخت جنگ‌افزارهای غیرمتعارف کمک کرد، و این نقض آرمان دیرینه آمریکا در جلوگیری از گسترش جنگ‌افزارهای ویرانگری انبوه به کشورهای جهان سوم بود. هنگامی که آمریکا تنها یکی از چند کشوری بود که به عراق فن‌آوری دو کاربردی را می‌فروخت[۶]، فرآورده‌های صنعتی آمریکا نقش کانونی در برنامه هسته‌ای نهانی صدام حسین بازی کردند. برای نمونه بایستی گفت که آمریکا عرضه‌کننده اصلی رایانه‌های پیشرفته پرشتاب به عراق بوده است، که این‌گونه رایانه برای طراحی و نیز آزمایش بمب هسته‌ای لازم می‌باشد.[۷] افزون‌بر این، بازبینی‌های سازمان ملل پس از جنگ آشکار کردند که رایانه‌ها و فن‌آوری پیشرفته مستقر در بیش از بیست جایگاه دست به کار پیشرفت و ساخت جنگ‌افزارهای

1. SCUD missile

ویرانگری انبوه بوده‌اند.[۸] تا ماه اوت ۱۹۹۰، این دستگاه‌ها همراه با چیزهای دیگری که از دیگر کشورها خریداری کرده بودند، عراق را به جایی رسانده بود که «بیش از ۱۸ ماه تا دستیابی به یک جنگ‌افزار هسته‌ای خام فاصله نداشت».[۹]

از میان انگاره‌های در دسترس امروزی درباره درک رفتار سیاست برون‌مرزی، الگوی سیاست دیوان‌سالارانه الیسون و هَلپرین[(1)] توضیح خوبی را درباره اینکه چرا به مدت بیش از پنج سال این سیاست صادراتی خطرناک در پیش گرفته شد[۱۰]، به دست می‌دهد. این چارچوب، این کار دولت را برآیندهای سیاسی به‌شمار می‌آورد. این برآیندها از یک روند سیاست برون‌مرزی پدید می‌آیند که ویژگی یک بازی می‌باشد که در آن چند بازیگر با برداشت‌های متفاوت از امنیت ملی به ستیز، رقابت و چانه‌زنی درباره چگونگی و روال کاری سیاست می‌پردازند. سویگیری‌های سیاسی که تصمیم‌گیرندگان، آنها را به پیش می‌کشند، عمدتاً از سوی نقش‌ها و بهرمندی‌های دیوان‌سالاری ایشان شکل گرفته‌اند. بازده پایانی یا نمایانگر سازش میان بازیگران است، یا بازتاب‌گر سر راست برترینه‌های سیاسی بازیگرانی است که در بازی سیاسی برنده شده‌اند.

چارچوب الیسون و هلپرین سازمان‌ها را همچون بازیگران سیاسی به شمار می‌آورد. در این نمونه‌ها، وظیفه و گوهره یک سازمان، نیرومندترین پیش‌بینی‌کننده سویگیری سیاسی آن بر یک موضوع معین می‌باشد. افزون‌بر این، الیسون و هلپرین میان بازی‌های تصمیم‌گیری، بازی‌های سیاسی و بازی‌های کارکردین تفاوت می‌گذارند. این دو پژوهشگر «کوشش‌های بازیگران راکه به تصمیم‌گیری از سوی بازیگران والا می‌انجامند، بازی‌های تصمیم‌گیری؛ کوشش‌هایی راکه به این سیاست می‌انجامند، بازی‌های سیاسی؛ وکوشش‌هایی راکه به دنبال یا پیش از پدیداری تصمیم از سوی بازیگران والا می‌شوند، بازی‌های کارکردین می‌نامند[۱۱]». این ژرف‌نگری‌ها برای توضیح فروش فن‌آوری آمریکا به عراق در پیش از جنگ، مهم می‌باشند. همانا این مورد نمونه‌ای است از بازی کارکردین که طی آن سه سازمان از سه شاخه اجرایی بر سر

---

1. Halperin

به کارگیری یک سیاست ناروشن و بی‌نظارت به کشمکش پرداختند.

کاخ سفید و کنگره جایگاهی را برای این بازی کارکردین وسیاست دیوان‌سالارانه‌ای که آن را گسترش می‌داد، فراهم آوردند. دولت‌های ریگان و بوش سیاست‌هایی گسترده و سازش‌کارانه را در برابر عراق در پیش گرفتند که در نتیجه توان کارسازی فراوانی در تصمیم‌گیری چگونگی و اندازه صادرات آمریکا به عراق به سازمان‌های اجرایی می‌دادند. کنگره مسئول افزایش روند پروانه‌دهی صادراتی یا «کانال کارسازی» بود ـ یعنی ابزارهایی عادی که کُنش دولت را دربازه یک موضوع معین، تنظیم می‌کرد»[۱۲] ـ و این در زمانی بود که وزارتخانه‌های بازرگانی و خارجه از یک‌سو، و وزارت دفاع از سویی دیگر درباره فروش فن‌آوری دوکاربُردی به عراق در ستیز بودند. از موردی به مورد دیگر وزارت دفاع هشدار می‌داد که پروانه‌دهی برای صادرات فرآورده‌های پیشرفته دو کاربردی به این دلیل که احتمالاً در زمینه لشکری از آن بهره گرفته خواهد شد، بایستی متوقف شود. اعتراض‌های پنتاگون از سوی وزارت بازرگانی که از پشتیبانی وزارت خارجه نیز برخوردار بود، به چالش گرفته می‌شدند. سویگیری سیاسی این سه سازمان برپایه تیرگی نقش‌های دیوان‌سالارانه معین آنها استوار بود. وظیفه و گوهره سازمانی هر یک، برداشت‌گری متفاوتی را درباره امنیت ملی به دست می‌داد، و از این‌روی دلیل‌های متفاوتی در طرفداری یا مخالفت با کنترل صادرات ارائه شده بودند.

این فصل نشان می‌دهد که چگونه کاخ سفید و کنگره یک پیرامون‌گاه سازنده را برای فروش‌های فن‌آوری به عراق و سیاست دیوان‌سالارانه‌ای که روند پروانه‌دهی صادرات را در بر گرفته بود، فراهم آوردند. سپس نشان می‌دهد که چگونه رویکرد اساسی و گفتمان‌های پشتیبانی‌آمیز بازیگران کلیدی، مستقیماً ایشان را وابسته به وظیفه‌ها و بهرمندی‌های دیوان‌سالاری سنتی کرده بود. صادرات دو کاربردی به عراق، روی هم رفته در نتیجه آن بود که سازمان‌های مربوط با گذشت زمان و با سازگاری تنگاتنگ با یکدیگر، آن را به پیش برده بودند.

کاخ سفید

بلندپایگان دولت‌های ریگان و بوش، با یک استثناء، در روند پروانه‌دهی صادرات در رابطه با کالاهای دو کاربردی به عراق، دخالت نکردند. بلکه هر دو زمامدار در دوره خود سیاست‌های بسیار سازش‌گرانه‌ای را با دلیل‌هایی متفاوت، در برابر عراق در پیش گرفتند. همین که رهنمود سراسری جا انداخته شد، کاخ سفید در زمینه جزئیات چگونگی کنترل صادرات کوتاهی کرد. چنین رویکردی به سیاست‌های دیوان‌سالارانه امکان داد که از مارس ۱۹۸۵ تا اوت ۱۹۹۰ خود درباره پروانه‌دهی تصمیم بگیرند.

در ماههای نخست سال ۱۹۸۲، جنگ ایران ـ عراق، [آمریکا] علیه عراق بود. ولی این جنگ مایه هشدار دولت ریگان شد که می‌ترسید مبادا دولت بنیادگرای اسلامی در ایران به کنترل بیشتر سرزمین و نفت خاورمیانه دست یابد. سرانجام، دولت ریگان، بی‌آنکه سیاست بی‌طرفی رسمی خود [در این جنگ] را نادیده بگیرد، یک سیاست «گرایش» به سوی عراق را پیشگامی کرد. جفری کمپ، رئیس بخش خاورمیانهٔ شورای امنیت ملی در آن زمان، خِرَد این تصمیم را چنین به گفتار درآورده است:

«یادگروگان‌گیری هنوز تازه و پابرجا بود؛ آیت‌ا... هنوز هم ما را شیطان بزرگ می‌نامید و در راه سست‌کردن پایه‌های دولت‌های حوزه خلیج فارس در تلاش بود. موضوع این نبود که ما می‌خواستیم عراق جنگ رابرد، بلکه ما نمی‌خواستیم عراق جنگ را ببازد. ما ساده‌دل نبودیم و می‌دانستیم که [صدام حسین] فرد سرسخت و مخالفی است، ولی وی فرد سرسخت ما نیز بود».[۱۳]

از این‌روی، انگیزه اصلی در گرایش [به صدام] آن بود که جنگ را به همان ناپویایی که پیشتر با آن روبرو بود، و مایه کاهش توان هر دوی سوی جنگ می‌شد، بازگردانیم. وزیر خارجه پیشین [آمریکا] جورج شولتس راهبرد را در این زمینه چنین ارائه داد که «یک گونه محدود از سیاست تراز قدرت» یعنی آمریکا «پشتیبانی خود را از عراق به آن اندازه افزایش می‌دهد که متناسب با خنثی‌کردن پیروزی‌های ایران در جنگ شود: این ساده و آسان است».[۱۴]

به هر روی، در واقع کمک آمریکا [به عراق] چند سوبین داشت و با گذشت زمان شدت یافت. در مارس ۱۹۸۲ عراق از لیست وزارت خارجه [آمریکا] مربوط به کشورهای بیمآورپرور [تروریست‌پرور] خارج شد. این کار به‌رغم این انجام شد که این کشور هنوز هم به گروههای بیمآور کمک می‌رساند. دگرگونی در لیست وزارت خارجه آمریکا، به عراق اجازه می‌داد که میلیون‌ها دلار کالا و خوراکی ـ ازجمله فن‌آوری دو کاربردی، پس از مارس ۱۹۸۵ ـ از آمریکا خریداری کند؛ و این خریدها را با وام تضمینی از سوی دو سازمان دولت آمریکا، یعنی شرکت اعتبار کالا[(۱)] و بانک صادرات ـ واردات[(۲)] انجام دهد. همانا معاون رئیس جمهور، بوش شخصاً در دو مورد به لابه‌گری نزد رئیس بانک صادرات ـ واردات پرداخت تا اندازه اعتبارها را افزایش دهد. در ۱۹۸۲ دولت ریگان نیز [برنامه‌ای را به نام] کارآوریِ رخنه‌ناپذیر[(۳)] به اجرا درآورد که برپایه آن آمریکا برای تشویق دیگر کشورها به شرکت در تحریم ایران، به پیش‌گامی پرداخت. دو سال پس از آن، آمریکا داده‌های اطلاعاتی و عکس‌های ماهواره‌ای درباره جابجایی‌ها و طرح‌های بمباران‌های هوایی ایران را پیوسته در اختیار عراق می‌گذاشت. سرانجام آنکه، روابط دیپلماتیک [با عراق] پس از هفده سال تعلیق، در نوامبر ۱۹۸۴ از سر گرفته شد.[۱۵] اهمیت این موضوع، چهار ماه پس از آن نمایان شد، یعنی زمانی که فن‌آوری پیشرفته که از پیشتر ممنوع شده بود، به عراق فروخته شد، و «چنان جریان یافت که انگار کسی به ناگهان کلید روشنایی را [در این زمینه] زده باشد».[۱۶]

این گرایش با اینکه همچنان عراق از گروههای بیمآور پشتیبانی می‌کرد، پابرجا ماند، [و در نتیجه عراق] پیجوی دستیابی به فن‌آوری جنگ‌افزارهای هسته‌ای شده، و با جنگ‌افزارهای شیمیایی به نیروهای ایرانی یورش برد. آنچه که بیشتر شگفت‌آور می‌باشد آن است که این سیاست حتی پس از پایان جنگ ایران ـ عراق، یعنی بهانه اصلی برای چنین رهیافتی، نیز ادامه یافت؛ و این به‌رغم دو یورش شیمیایی صدام به کردهای عراقی در سال ۱۹۸۸ بود. همانا، این

1. The Commodity Credit Corporation
2. Export - Import Bank
3. Operation Staunch

سیاست، که حتی تا ماههای پایانی زمامداری ریگان بازنگری نشد، همچنان «به‌گونه‌ای خودکار»[۱۷] تا نُه ماه در دوره ریاست جمهوری بوش نیز ادامه یافت. ناکامی در برگزیدن مقام‌های سیاسی امور برون‌مرزی، دگرگونی‌های شتابین در رویدادهای اروپا، و موضوع‌های زمان‌گیری مانند کشتار تیان‌آمِن این بازنگری را به تأخیر انداختند. همان‌گونه که وزیر خارجه پیشین جیمز بیکر گفته است: هیچ‌یک از ما به سیاست خودمان درباره عراق اولویت فوری نداده بودیم».[۱۸]

هنگامی که سیاست پرزیدنت بوش سرانجام طی ـ رهنمود نامه امنیت ملی به شماره ۲۶[(۱)] ـ در دوم اکتبر ۱۹۸۹ اعلام شد، این تنها بهانه رهیافت ریگان را دگرگون کرد. با نبود جنگ میان ایران ـ عراق، گرایش آمریکا به صدام حسین دیگر به بهانه جلوگیری از پیروزی ایران نبود، بلکه برپایه اثرگذاری بر رفتار عراق از راه انگیزه‌های اقتصادی و سیاسی بود.[۱۹] دولت بوش در راستای بالندگی ثبات [استواری] منطقه‌ای و روابط خوب با عراق همان راهبردی را در پیش گرفت که دولت پیشین آمریکا دنبال کرده بود. این راهبرد بازرگانی [با عراق] را از راه وام‌های اعتباری بانک صادرات و واردات و شرکت اعتبار کالا تشویق و تضمین می‌کرد؛ و حتی زمانی که رفتار عراق بدتر هم شد با تحریم‌های بازرگانی آمریکا علیه عراق مخالف بود. پرزیدنت بوش پس از جنگ خلیج فارس، پیوسته برای توجیه این سیاست خود می‌گفت: «ماکوشیدیم عراق را از راه بازرگانی به خانواده کشورها بازگردانیم؛ ولی در این راه ناکام ماندیم».[۲۰]

با افسوس بایستی گفت که آشکار شد پرزیدنت بوش و دستیاران والای وی کاملاً از چگونگی بازرگانی آمریکا ـ عراق در ۱۹۸۹ و ۱۹۹۰ آگاهی نداشتند. این بی‌توجهی در تابستان ۱۹۹۲ یعنی زمانی که بوش موضوع بالندگی جنگ‌افزارهای نامتعارف و توان جنگی صدام حسین را به دلیل صدور فن‌آوری آمریکا، دو بار، نادرست به‌شمار آورد، آشکار می‌شود.[۲۱] همچنین هنگامی که رایزن شورای امنیت ملی و کفیل وزارت خارجه همین ادعا را کردند، یک بار دیگر این بی‌نگرشی نمایان شد.[۲۲] افزوده‌بر اینها، نشانه‌هایی در دست هستند که ناآگاهی بلندپایگان با چگونگی سیاست صادراتی [آمریکا به عراق] در پیش از جنگ، در مبارزه انتخاباتی

1. National Security Directive (NSD) 26

سال ۱۹۹۲ ریاست جمهوری آشکار شد. برای نمونه، پرزیدنت بوش در ۱۹ اکتبر [همین سال] اعلام داشت: «توان هسته‌ای [در عراق] از سوی سازمان ملل پژوهش و کنجکاوی شده و حتی یک نشانه اندک هم از وجود فن‌آوری آمریکا در آن دیده نشده است»[۲۳] البته پس از آن بوش پذیرفت که احتمال دارد برخی از فن‌آوری‌های دوکاربردی به عراق داده شده باشد، ولی او اهمیت آن را رد کرده و گفت که سیاست وی به جا بوده است. نامبرده در ۲۸ اکتبر گفت:

«ما درباره بهره‌گیری دوگانه، سیاستی داشتیم. ما سیاست کنجکاوانه‌ای را برای اطمینان از اینکه فن‌آوری‌های [دو کاربردی] به سوی جنگ‌افزارهای هسته‌ای یا جنگ‌افزارها [ی دیگر] سرازیر نشوند، به کار گرفته بودیم. اکنون، اگر یک رایانهٔ تَندی[(۱)] یا یک رایانه شخصی آی بی ام در جایی برای یک برنامه هسته‌ای به کار گرفته شود، [البته] بسیار بد است، ولی سیاست [ما] در راستای چنین موضوعی نبوده است».[۲۴]

همانا رهنمودنامه شماره ۲۶ همچنان پابرجا بود. ولی به هر روی از محرمانه بیرون آوردن بخشی از آن نمایانگر ابهام [در آن] می‌باشد. برای نمونه، یک بخش از آن چنین است: ما بایستی راهی را دنبال و جستجو کنیم که فرصت‌های شرکت‌های آمریکایی را برای مشارکت در بازسازی اقتصاد عراق، بویژه در بخش انرژی، یعنی زمینه‌ای که با آرمان ما درباره جلوگیری از گسترش [جنگ‌افزارهای هسته‌ای] و دیگر آرمان‌های ما ناسازگار نیست، فراهم آوریم».[۲۵] چنین می‌نماید که دولت بوش می‌خواسته است که بازرگانی آمریکا را با عراق تشویق کند، و [در نتیجه آن] صدام حسین را از دستیابی به جنگ‌افزارهای ویرانگری انبوه باز دارد. به هر روی با نگرش به چگونگی فن‌آوری دو کاربردی، احتمالاً این دیدگاه در خدمت آرمان‌هایی دو سویه درآمده است. افزون‌بر این، سیاست بوش هیچ‌گونه زمینه‌سازی و رهنمودی درباره مسئولیت دیوان‌سالاران در تصمیم‌گیری برای صدور پروانه‌های صادراتی، دربر ندارد. یک یادداشت وزارت خارجه در سال ۱۹۸۹، ناهماهنگی در زمینه به کارگیریِ رهنمودنامه شماره ۲۶ را نمایان می‌کند: «مسئله در این

1. Tandy Computer

نیست که ما سیاستی درباره عراق نداریم؛ ما از چنین سیاستی برخوردار هستیم. به هر روی، این سیاست ثابت کرده است که به کارگیری آن، در جایی که صادرات کالاهای دو کاربردی، ظاهراً برای بهره‌گیری غیرهسته‌ای، بویژه در دستگاههای تولیدی دولتی، به میان می‌آید، نارسا می‌باشد».[۲۶]

ناروشنی رهنمودنامه شماره ۲۶ با نارسایی نگرانی بلندپایگان بویژه درباره سراسر و جزئیات پروانه‌دهی صادراتی به عراق، مایه گونه‌ای آشفتگی شده بود. نخست آنکه، «شورای امنیت ملی» هرگز یک نشست را برای گفتگو درباره عراق از زمان صدور رهنمود نامه شماره ۲۶ تا تجاوز [عراق] به کویت، برگزار نکرده بود»[۲۷] مقام‌های پایین‌تر دستگاه شورای امنیت ملی، یعنی معاونان و کمیته‌های هماهنگ‌کننده سیاست[(۱)] درباره عراق نشستی برگزار کردند، ولی این زمانی برگزار شد که رفتار صدام حسین چند ماه پیش از جنگ، ناخوشایند شده بود.[۲۸] دوم آنکه، کاخ سفید تنها جلوی یک پروانه صادرات [فن‌آوری] دو کاربردی به عراق را گرفت. این مداخله در ماه ژوئیه ۱۹۹۰، یعنی پس از بازگویی آشکار و فشار فراوان سناتورهای جمهوری‌خواه، روی داد که [در نتیجه] کاخ سفید جلوی حمل کوره‌های صنعتی را گرفت.[۲۹] در موردهای دیگر شورای امنیت ملی هماهنگی سیاسی لازم یا مداخله در آرام‌سازی رقابت شدید دیوان‌سالارانه درباره تصمیم به پروانه‌دهی را فراهم نیاورد. دولت بوش، همانند سالهای زمامداری ریگان، با نبودِ نگرش [بجا] از سوی بلندپایگان، اجازه داد که فن‌آوری آمریکا به برنامه‌های جنگ‌افزارهای نامتعارف عراق داده شود. وزیر خارجه پیشین جیمز بیکر نوشته است: «ما می‌بایستی به سیاست خود درباره عراق از مدتها پیش، جایی پیوسته‌تر بر پرده رهگیر [رادار] خود می‌دادیم».[۳۰]

دالان کارسازی

بـه‌رغم کاربرد جنگ‌افزار شیمیایی از سوی عراق و پیشرفت در زمینه ساخت

1. Policy Coordinationg Committees.

جنگ‌افزارهای بیولوژیکی [زیستی] و هسته‌ای، کنگره تا پیش از حمله عراق به کویت تحریم بازرگانی را [علیه عراق] پدید نیاورد، و رویه کاری سیاست کنترل جنگ‌افزار را هم رسیدگی نکرد. مهمترین کاری که کرد همانا گذراندن مقرراتی برای روند پروانه‌دهی یا «بازی کارکردی» بود. بر پایه ***قانون صادرات دولت***[1]، بیشتر کالاهای صنعتی دو کاربردی که در راستای خواست امنیت ملی کنترل می‌شوند در ***لیست کنترل کالا***[2] جای دارند، و از این‌روی در صلاحیت ***دفتر صادرات دولت***[3] وابسته به وزارت بازرگانی می‌باشند. کالاهای دو کاربردی مربوط به صنعت هسته‌ای در لیست وابستگی هسته‌ای[4] بوده و باز هم نیاز به پروانه صادراتی از وزارت بازرگانی دارند. تنها بخش کوچکی از کالاهای دو کاربردی مستقیماً از سوی دفتر صادرات دولت کنترل نمی‌شوند. این کالاها اختصاصاً در لیست مهمات[5]، که از سوی وزارت خارجه رسیدگی می‌شوند، جای دارند. برخی از کالاهای دو کاربردی، ممکن است هم در لیست دفتر صادرات دولت و هم در لیست مهمات جای گیرند، زیرا این دو لیست از رده‌بندی‌های اختصاصی هماهنگ برخوردار نیستند. در جایی که این تودرتویی می‌تواند مایه تنش میان وزارت بازرگانی و وزارت خارجه شود، ولی هیچ نشانه‌ای در دست نیست که این موضوع نقشی را در فروش‌های فن‌آوری به عراق در پیش از جنگ، بازی کرده باشد.

دفتر صادرات دولت در دو زمینه دست به کار است. تصمیم‌گیری درباره اینکه پروانه‌دهی برای صادرات یک کالای معین، یا به‌گونه‌ای یک‌سویه در دست وزارت بازرگانی است یا به‌عهده یک روند بازبینی میان‌سازمانی؛ و پس از گفتگو و رایزنی، این وزارت بازرگانی است که تصمیم پایانی را می‌گیرد. روند بازبینی، که گهگاه درباره فروش‌های پیش از جنگ به عراق به کار می‌افتاد[31]، بازیگران و بهرجویان متفاوتی را به گِرد همدیگر می‌آورد، و از این‌روی بیش از هر چیز سیاست‌های دیوان‌سالارانه بر روگاه کارکردین آن فرمانروا می‌باشند.

در زمینه کالاهای دو کاربردی، بازبینی‌های میان‌سازمانی، زمانی به کار می‌افتند که

---

1. Exprot Administration Act
2. Commodity Control List.
3. Bureau of Export Administration (BXA)
4. Nuclear Referal List (NRL)
5. Munitions List (ML)

درخواست ویژه برای پروانه صادراتی دارای چنان جنبه سیاسی یا فنی باشد که فراتر از تخصص وزارت بازرگانی به‌شمار آید. شایسته است بدانیم که دفتر صادرات دولت تصمیم می‌گیرد که آیا یک درخواست نیاز به ارائه به دیگر سازمان‌ها برای بازبینی و پیشنهاد دارد یا نه. این حقیقت به وزارت بازرگانی امکان می‌دهد که تعیین کند کدام بازیگران دست به کار در امنیت ملی اختیار پروانه‌دهی را دارا هستند. با نگرش به اینکه وزارت خارجه سیاست برون‌مرزی و تخصص ویژه کشور در این زمینه را دارا می‌باشد، اغلب هنگامی که بایستی کالایی در رابطه با سیاست برون‌مرزی کنترل شود (مانند، استواری منطقه‌ای، بیمآوری، و تحریم) وزارت خارجه را وارد روند کار می‌کنند. در موردهای امنیت ملی (که متمایز از موردهای سیاست برون‌مرزی هستند)، اغلب با وزارت‌خانه‌های انرژی و دفاع، به دلیل دانش آنها در زمینه فن‌آوری‌های حساس هسته‌ای و لشکری، رایزنی می‌شود.[۳۲]

در موردهایی که مربوط به امنیت ملی باشند، آرمان بازبینی میان‌سازمانی و روندهای پروانه‌دهی نیاز به همخوانی یا «آماج‌های امنیت ملی» که در اصل در قانون کنترل صادرات(۱) سال ۱۹۴۹ جای دارند و در قانون کنونی صادرات دولت نیز جای گرفته‌اند، دارد. این آرمان‌ها بویژه «صادرات کالاها و فن‌آوری‌هایی که بتوانند توان لشکری هر کشور یا مجموعه‌ای از کشورهایی که ثابت شده باشد بر امنیت ملی آمریکا اثرگذار هستند، محدود می‌کنند».[۳۳] این آرمان پیوسته پابرجا مانده است، ولی قانونگذاری پس از آن ـ یعنی قانون‌های صادرات دولت مورخ ۱۹۶۹ و ۱۹۷۹ و اصلاحیه‌های ۱۹۸۱ و ۱۹۸۵ و ۱۹۸۸ ـ آرمان‌های دیگر را نیز در قانون جای می‌دهند. سازمان‌هایی که دست به کار در سیاست کنترل صادرات هستند، نه‌تنها [هر کدام] به‌گونه‌ای متفاوت آرمان اصلی امنیت ملی را تفسیر می‌کنند، بلکه با تعریف‌های ویژه‌ای از امنیت ملی که شامل آرمان‌های تازه‌تر نیز می‌شوند، همگام شده‌اند. این ناهمخوانی‌ها در چارچوبه امنیت ملی، که از سوی وظیفه‌ها و بهرجویی‌های معین هر سازمان نمود یافته‌اند، به دشواری ترازپذیر هستند و اغلب مایه اختلاف‌های نازک‌بینانه سیاسی می‌شوند.

1. Export Control Act

همانا، کشمکش میان دیوان‌سالاری‌ها می‌تواند لگام گسیخته شود که نیاز به پدیدآوری همسازینگی‌هایی برای حل کشمکش باشد. دفتر بازبینی صادرات دولت دارای یک ساختار سه‌پهلو می‌باشد که برای حل کشمکش‌های میان‌سازمانی در زمینه‌های امنیت ملی و خواستگاه‌های غیرقانونی طراحی شده است. «اگرچه روند دفتر بازبینی صادرات دولت برای حل کشمکش‌های پروانه‌دهی با کامیابی بسیار مناسبی در زمینه صادرات به مقصدهای ممنوع به کار افتاده است، ولی تا سال ۱۹۹۰ هیچ‌گونه دستگاه موازی برای صادارت به کشورهای ناممنوع یا به موردهای جلوگیری از گسترش [جنگ‌افزارهای ویرانگری انبوه] وجود نداشت[۳۴]».

این نارسایی نه‌تنها جدی است، بلکه مستقیماً به این مورد بررسی نیز بستگی دارد. در زمینه کنترل صادرات در راستای آرمان امنیت ملی، پیش از جنگ [دوم] خلیج فارس، عراق یک «کشور ناممنوع» به شمار می‌آمد. اگر وزارت بازرگانی یک پروانه صادراتی برای کالایی دو کاربردی به مقصدی ناممنوع صادر می‌کرد، تنها جایی که می‌توانست در این زمینه مستقیماً مداخله کرده و از تحویل آن جلوگیری کند، کاخ سفید بود. چنین مداخله‌ای در سطحی بسیار بالا کمیاب است. همانا، این موضوع تنها یک‌بار در ژوئیه ۱۹۹۰ ـ به همان‌گونه که پیشتر گفته شد ـ پدید آمد که کاخ سفید برای همیشه جلوی صدور کوره‌های صنعتی را به عراق گرفت. تصمیم آن در رد تأیید وزارت بازرگانی از این نگرانی پدید آمده بود که احتمال به کارگیری کوره‌ها در ساخت قطعه‌هایی برای جنگ‌افزار هسته‌ای و موشکی وجود داشت.

وزارت دفاع

وزارت دفاع در روند بازبینی میان‌سازمانی یکی از برجسته‌ترین مخالفان فروش‌های فن‌آوری آمریکا به عراق، پیش از جنگ بود. سویگیری سیاست آن و گفتمان‌هایش درباره کنترل صادرات، مستقیماً برگرفته از وظیفه سازمانی آن بود. این وزارت که مسئولیت دفاع و امنیت آمریکا و متحدان به آن واگذار شده است، سویگیری آن درباره صادرات دو کاربردی، از انگیزه برداشت لشکری آن از امنیت ملی سرچشمه می‌گرفت. این وزارتخانه بر این باور بود که فن‌آوری

آمریکا در بالندگی توان لشکری عراق سهم داشته، و از این‌روی برای ثبات منطقه‌ای و بهرمندی‌های امنیتی آمریکا زیان‌آور است. سازمان امنیت فن‌آوری دفاعی[1]، که یک گروه کوچک و دارای تخصص در فن‌آوری‌های حساس لشکری است، نبرد دیوان‌سالاری پنتاگون را با وزارتخانه‌های خارجه و بازرگانی درباره فروش فن‌آوری دو کاربردی آغاز کرد. به‌رغم کامیابی سازمان امنیت فن‌آوری دفاعی در کنترل صادرات دو کاربردی به شوروی و اروپای خاوری در دوران جنگ سرد، در رابطه با صدور عراق با ناکامی روبرو شد.

ناتوانی سازمان امنیت فن‌آوری دفاعی در نتیجه شماری از نارسایی‌ها در زمینه چانه‌زنی پدید آمد. نخست آنکه، به خلاف وزارت بازرگانی، که از سوی شرکت‌های آمریکایی، انجمن‌های بازرگانی و واردکنندگان برون‌مرزی علاقه‌مند به بازرگانی آمریکا و عراق دست به کار شده بود، وزارت دفاع از هیچ‌جا پشتیبانی نمی‌شد. حتی بسیاری از متحدان پنتاگون در کنگره نیز از مداخله در بازرگانی آمریکا و [به بهانهٔ] خطر از دست‌رفتن فرصت‌های کاری، خودداری می‌ورزیدند. همانا شهرت دیرینه وزارت دفاع در فزون‌گرایی در زمینه جلوگیری از فروش فن‌آوری دو کاربردی، پشتیبانی کنگره را از آن دچار محدودیت کرد.

دوم آنکه، سازمان امنیت فن‌آوری دفاعی دارای هیچ‌گونه اختیار نهادین در زمینه کنترل صادرات نبود. و تنها دارای یک نقش رایزنی بود. البته برای پنتاگون عادی بود که صادرات دو کاربردی را به مقصدهای ممنوع و «مقصدهای نامنوع» که این خطر [احتمالی] را در بر داشته باشد که کالا را به مقصدی ممنوع بفرستد، بازبینی کند»[۳۵]، ولی خودبه‌خود از هیچ حقی برای بازبینی صادرات به کشورهای نامنوع مانند عراق پیش از جنگ نداشت. سوم آنکه، مشارکت سازمان امنیت فن‌آوری دفاعی در روند پروانه‌دهی صادرات مشروط به این بود که موردی مستقلاً یا از راه یک روند بازبینی میانسازمانی به آن واگذار می‌شد. برای نمونه، بایستی گفت که وزارتخانه‌های انرژی و خارجه اغلب بیش از وزارت دفاع درباره خطر گسترش جنگ‌افزار هسته‌ای به عراق مورد رایزنی قرار می‌گیرند.[۳۶] چهارم آنکه، حتی هنگامی که پنتاگون در روند

1. the Defense Technology Security Agency (DTSA)

بازبینی مشارکت داشته است، به‌ندرت توانسته است تصمیم پایانی را شکل دهد. استفن برَین[1]، معاون دستیار وزیر دفاع در امنیت بازرگانی (۱۹۸۱ - ۱۹۸۸) می‌گوید: «این عادی بود که پیشنهادهای ما [درباره عراق] نادیده گرفته شوند. [وزارت بازرگانی] به مدت پنج سال سراسر ارزیابی‌های فنی و اطلاعاتی [وزارت] دفاع و سیا را نادیده انگاشت».[۳۷] سرانجام بایستی گفت اگرچه سازمان امنیت فن‌آوری دفاعی اعتراض‌های خود را به پروانه‌های صادراتی معینی به ثبت رساند، ولی نمی‌توانست جلوی فروش آنها را بگیرد.

سازمان امنیت فن‌آوری دفاعی گفتمان‌هایی را به میان آورد تا سویگیری درباره جلوگیری از صادرات دو کاربردی به عراق را توجیه و از آن دفاع کند. این توجیه‌گری‌ها، مانند سویگیری آن [سازمان] برگرفته از وظیفه سازمانی پنتاگون و برداشت لشکری از امنیت ملی بود. مهمترین توجیه‌گری راکه درباره کنترل صادرات به میان آورد، هماناگفتمان‌های قانونی درباره جلوگیری از گسترش [جنگ‌افزارهای ویران‌گری انبوه]، و دوم تهدید لشکریِ ناشی از [فروش] این فن‌آوری‌ها بود. همان‌گونه که برَین گفته است: «قانونی داریم به نام قانون جلوگیری از گسترش جنگ‌افزارهای هسته‌ای[2]، و اگر کسی بداند که یک فن‌آوری می‌تواند در ساخت جنگ‌افزارهای هسته‌ای به کار رود و اطلاعاتی در اثبات آن داشته باشد... نبایستی آن [فن‌آوری] را فروخت».[۳۸] در زمینه لشکری، وزارت دفاع با صادرات بسیاری از [فن‌آوری‌های] دو کاربردی مخالفت کرده و گفته است که [این‌گونه] فرآورده‌ها می‌توانند در ساخت جنگ‌افزارهای نامتعارف به کار گرفته شوند. سازمان امنیت فن‌آوری دفاعی این ادعا را از راه استناد به لیست فن‌آوری‌های حساس لشکری[3]، یعنی سند محرمانه‌ای که برای تعیین اینکه آیا صادرات فن‌آوری دو کاربردی معین امنیت ملی [آمریکا] را تهدید می‌کنند یا نه، به اثبات رساند. درباره عراق، فرآورده‌هایی راکه پنتاگون خواهان کنترل آنها بود، در رده‌بندی‌های لیست فن‌آوری‌های حساس لشکری جای داشتند، و از این‌روی از دیدگاه لشکری مهم به‌شمار آورده می‌شدند.

---

1. Stephen Bryen
2. Nuclear Nonproliferation Act
3. Military Critical Technologies List (MCTL)

در دو مورد مهم فروش‌ها مجاز شناخته شده بودند. یعنی یک دستگاه رایانه تحلیل‌گر پیوندی، و یک دستگاه رایانه گمان‌ـ افزا. درباره نخستین مورد، یادداشت نوامبر ۱۹۸۶ هشدار می‌داد که فروش رایانه تحلیل‌گر پیوندی برای جایگاه موشک‌های سعد ـ ۱۶ عراق نبایستی تأیید شود، «زیرا احتمال فراوان می‌رود که سرانجام کاربرد لشکری یافته و در راستای کارهای حساس لشکری به کار گرفته شود». همچنین هشدار می‌داد که «این رایانه می‌توانـد در نظارت‌بر آزمایش‌های تونل باد برای موشک‌های پرتابین به کار آورده شوند».[۳۹] در مورد دوم، که در سال ۱۹۸۷ روی داد پنتاگون کوشید که جلوی پروانه صادرات برای دستگاه گمان‌ـ افزا را بگیرد، زیرا می‌گفت که «ما بر این باور هستیم که منظور راستین از [خرید] چنین دستگاهی همانا کمک به توان عراق در هدف‌گیری جایگاه‌هایی به دور از مرزهای عراق بوده، و شبانه‌روز بـه عـراقـیان چشمان دید جاهایی با هزاران میل فاصله از سرزمین‌شان را می‌دهد. این،برای ما،... کار بسیار خطرناکی [است] که به انجام آن دست زده‌ایم».[۴۰]

گذشته از گفتمان‌های جلوگیری از گسترش و کاربرد احتمالی لشکری، پنتاگون بـارها دلیل‌های دیگری را برای کنترل صادرات کالاهای دو کاربردی به عراق ارائه کـرد. بـرای نـمونه، احتمال ترفند عراق را گوشزد کرد. همان‌گونه که دستیار وزیر دفاع ریـچارد پـرلی(۱) در ژوئـیه ۱۹۸۵ نوشته است:

> «عراق همچنان با پویایی پیگیر دستیابی به جنگ‌افزارهـای هسـته‌ای است، شـمار بزرگی از کارشناسان کشورهای عضو پیمان ورشو در عراق سرگرم ایـن کـار کـاملاً محتمل هستند؛ و درگذشته عراق تا اندازه کمتری در زمینه کاربرد نهایی دستگاه‌های فن‌آوری پیشرفته، درست‌کارانه برخورد کرده است»[۴۱]

یکی دیگر از گفتمان‌ها این بود که چگـونه فـروش فـن‌آوری آمـریکا از سـوی وزارت بازرگانی، کار این کشور را در متقاعدکردن متحدان خود به محدودسازی صادرات [فن‌آوری] دو کاربردی به عراق با دشواری روبرو می‌کند. برّین گفته‌های آلمانی‌ها و ایتالیایی‌ها را در هنگامی

1. Richard Perle

که پنتاگون درباره فن‌آوری موشکی با ایشان به گفتگو نشست، بازگو می‌کند: «ایشان درست بر پشت ما انگشت نهاده و... گفتند خود شما همین‌گونه کالاها را صادر می‌کنید... چرا شما جلوی شرکت‌های خودتان را نمی‌گیرید؟»[۴۲] سرانجام بایستی گفت که سازمان امنیت فن‌آوری دفاعی موضوع‌های دیگری را پیش کشید تا دیدگاه خود علیه فروش‌های فن‌آوری‌های پیشرفته را نمایان کند: نگرانی برای تراز قدرت در منطقه، ویژگی سرکوب‌گرانه رژیم عراق، و آوازه برخی از شرکت‌هایی که سهمی در برنامه‌های جنگ‌افزاری، در جاهای دیگر داشته‌اند.

هنگامی که سراسر صادرات پیش از جنگ به عراق بررسی شد، یک الگوی مشترک پدید آمد، وزارت دفاع نگران «آرمان‌های امنیت ملی» واقعی شده و پیوسته می‌گفت که بایستی فن‌آوری دو کاربردی آمریکا از عراق دریغ شود. از سوی دیگر وزارت بازرگانی، پی در پی اعتراض‌های پنتاگون را نادیده گرفته و «بی هیچ‌گونه شرطی» فروش‌ها را تأیید می‌کرد. بایستی گفت که سازمان امنیت فن‌آوری دفاعی خواهان گسترش قلمرو خود به سیاست کنترل صادرات به‌عنوان ابزاری در راستای پیشبرد برداشت خود از امنیت ملی بود. به هر روی، به‌رغم «اعتراض‌های افزونی که در مورد [فروش‌ها] به عراق داشت (به آن اجازه داده شد که دریابد) نرخ [اندازه فروش] به عراق چهل درصد، و به شوروی پنج درصد بوده است.[۴۳] و این نگرانی راستین وزارت دفاع را از چگونگی فروش فن‌آوری نشان می‌دهد.

وزارت بازرگانی

وزارت بازرگانی با فروش یک‌رشته فرآورده‌های دو کاربردی به عراق موافقت نشان داده بود. از این‌روی، سویگیری سیاست صادراتی آن، سراسر با سیاست پنتاگون در تضاد بود. سویگیری سیاسی و گفتمان‌های مربوط به کنترل آزادگرایانه صادرات که از سوی [وزارت] بازرگانی تشویق می‌شد، مستقیماً با مأموریت سازمانی آن در پیوند بود. بویژه، نقش این وزارتخانه در پیشبرد پایگاه اقتصادی کشور از راه بازرگانی بین‌المللی آشکار است. این وظیفه، همراه با انگیزه سویگیری آن در زمینه کنترل صادرات، مسئول **پیشبرد کوشش‌گرانه** بازرگانی

آمریکاـ عراق از سوی این وزارتخانه بود که بخش مهمی از بازرگانی شامل فن‌آوری دو کاربردی می‌شد. اگرچه کنترل صادرات وزارت بازرگانی و کارکرد پیشبرد بازرگانی را میان دفتر صادرات این وزارتخانه با مدیریت بازرگانی بین‌المللی(1) تقسیم کرده است، ولی این دو یگان اداری دست به دست یکدیگر در این مورد ویژه کار کردند. مدیریت بازرگانی بین‌المللی به پیشبرد چشمگیر بازرگانی با عراق یاری می‌رساند، و دفتر صادرات نیز پروانه‌های صادراتی لازم را صادر می‌کرد. چنین همکاریِ میان‌ـدفتری جای شک نمی‌گذارد که گوهره سازمانی وزارت بازرگانی چگونه است، یعنی «دیدگاهی که از سوی گروه چیره در سازمان چگونگی وظیفه‌ها و توانایی‌های وزارتخانه را تعریف [و توجیه] می‌کند[۴۴]».

مدیریت بازرگانی بین‌المللی فروش پیش از جنگ فرآورده‌های آمریکایی (ازجمله کالاهای فن‌آوری بالا) به عراق را همچون انجام وظیفه خود و نیز سودمندی برای تراز بازرگانی کشور می‌پنداشت. پیش از مارس ۱۹۸۵ تا تجاوز [عراق] به کویت، مدیریت بازرگانی بین‌المللی از مشارکت بیش از بیست شرکت مهم آمریکایی در نمایشگاه بین‌المللی بازرگانی سالانه بغداد پشتیبانی می‌کرد. همچنین از ۱۹۸۵ تا ۱۹۸۹ مدیریت بازرگانی بین‌المللی در نمایشگاه‌های بازرگانی سالانه مذکور «تالار رسمی نمایشگاهی آمریکارا سرپرستی کرد». افزون‌بر این، شمار شرکت‌های مشارکت‌کننده سال به سال افزایش می‌یافت. سرانجام شایسته است گفته شود که وزارت بازرگانی رویدادهای ویژه‌ای را مانند مأموریت بازرگانی هوا / کیهان دستگاه اجرایی [آمریکا] را در ۱۹۹۰ برنامه‌ریزی کرد.[۴۵]

افزون‌بر کوشش‌های بالنده، مدیریت بازرگانی بین‌المللی، آشکارا صادرکنندگان احتمالی آمریکا را تشویق و [در این زمینه] اطلاعات در اختیار آنها قرار می‌داد. برای نمونه، این مدیریت کوشش‌گرانه، با پخش اطلاعات بازرگانی، فراهم‌آوری رایزنیِ موردی، و در موردهایی هم با لابه‌گری برای واردکنندگان عراقی، از سوی شرکت‌های آمریکایی دست به کار شد. در نشریه رسمی مدیریت بازرگانی بین‌المللی، به نام *بیزنس اَمریکا*(2)، پیوسته بر داد و ستد با عراق

1. International Trade Administration (ITA) 2. Business America

همچون «آخرین بازار مهم آکنده‌نشده در خاورمیانه برای کالاها و خدمت‌های آمریکایی» تأکید می‌شد.

شماری از صادراتی را که مدیریت بازرگانی بین‌المللی به پیش برد دارای کاربرد دوگانه بوده و کیفیتی پیشرفته داشتند. توماس سَمز[1] مسئول کرسی عراق در این مدیریت، در سال ۱۹۸۷ تشویق‌آمیزانه نوشته است: «رایانه و نرم‌افزار کالاهای خوبی برای فرصت‌های فروش صادراتی آمریکا می‌باشند. از سال ۱۹۸۰ دولت عراق با جدیت پیگیر گسترش و بهره‌گیری و کاربرد رایانه و فن‌آوری‌های مربوط بوده است».[47] اکنون می‌دانیم که این «گسترش بهره‌گیری و کاربرد» تا اندازه فراوانی در راه پیشرفت ساخت جنگ‌افزارهای ویران‌گری انبوه اختصاص یافته بود. جای شگفتی است که وزارت بازرگانی حتی هشدارهای مستقیم را از سوی شرکت‌های آمریکایی درباره اینکه کالاهایشان هم کاربرد کشوری و هم لشکری دارند، نادیده می‌انگاشت. برای نمونه، درباره فروش کوره‌های صنعتی به عراق، هنری ام. رووان[2] رئیس شرکت ایندا‌کتوترم ایندَستریز[3] نوشته است:

> «وزارت [بازرگانی] سرسختانه می‌گفت که شک ما بی‌جا می‌باشد ـ و عراقی‌ها طرح‌های هسته‌ای ندارند ـ و به گرمی صادرکنندگان را تشویق می‌کرد. یک کارشناس که از سوی وزارتخانه به دفتر ما آمده بود، حتی یک بروشور را با سرخط ***پیشنهادهای یاری‌رسان به صادرکنندگان***[4] به ما داد. و هنگامی که بغداد پیمان‌نامه یازده میلیون دلاری ما را تأیید کرد...، نماینده وزارت خارجه در بغداد یک پیام با تلکس فرستاد که در آن گفته شده بود «درود بر شما!»[48]

به‌رغم نقش فزاینده مدیریت بازرگانی بین‌المللی، این دفتر صادرات بود که سرانجام رسیدن فرآورده‌های آمریکایی را به عراق تأمین کرد. یعنی با کامیابی از سوی دیوان‌سالاری وزارت بازرگانی بر سر فروش فرآورده‌های دو کاربردی به عراق، به نبرد با پنتاگون پرداخت، و

1. Thomas Sams
2. Henry M. Rowan
3. Iductotherm Industries Inc.
4. Helpfull Hints to Exporters

پروانه‌های صادراتی لازم را نوشت. دفتر صادرات در این رویارویی با وزارت دفاع از شماری از مزیت‌های چانه‌زنی برخوردار بود. این برخورداری‌ها شامل برتری اختیار رسمی در چارچوب قانون مدیریت صادرات، نبودِ مداخله کاخ سفید، پشتیبانی وزارت خارجه در چارچوب روند بازبینی میان‌سازمانی (که در پایین به آن پرداخته خواهد شد)، و پایگاه نیرومند بازرگانان در توان‌دهی به این بهرمندی‌ها و سویگیری سیاسی درون میدان بزرگتر سیاست‌گذاری می‌شدند. بازار بازرگانی آمریکا ـ عراق[1] دارای هفتاد و شش عضو ازجمله لابه‌گران آمریکایی [هوادار عراق] و شرکت‌های علاقه‌مند به صادرات به عراق بود.

دستگاه و سیاست‌های دیوان‌سالارانه روند پروانه‌دهی صادراتی را در دست داشت، و نابرتری مهم دفتر صادرات آن بود که از کارشناسی درباره فن‌آوری‌های حساس لشکری و سیاست برون‌مرزی بی‌بهره بود. این محدودیت گهگاه دفتر صادرات را ناگزیر می‌کرد که به روند بازبینی میان‌سازمانی روی آورد، یعنی جایی که پنتاگون سویگیری سیاسی و بهرمندی‌های تنگ ـ بینانه وزارت بازرگانی را به چالش می‌گرفت. کمابیش، اغلب [وزارت] بازرگانی می‌توانست نابرتریِ چانه‌زنی خود را از راه جلوگیری از شرکت سازمان امنیت فن‌آوری دفاعی در روند بازبینی آرام بخشد. توجیه معمولی آن در زمینه استنادنکردن به وزارت دفاع در دادن پروانه صادراتی، آن بود که یک سازمان دیگر یک منبع بالاتر تخصص‌مندی است. دستیار پیشین وزیر بازرگانی، پاول فریدنبرگ[2] می‌گوید: [پروانه‌ها] در دسترس جامعه اطلاعاتی قرار می‌گرفتند و کاملاً به آگاهی وزارت خارجه رسانده می‌شدند. این بستگی به [چگونگی] هر پروانه ویژه داشت که آیا وزارت دفاع حق قانونی به دیدنِ آن را داشت [یا نه][49]». همچنین دفتر صادرات نمی‌خواست با پنتاگون درباره شماری از کالاهای صادراتی دو کاربردی به عراق به رایزنی بپردازد، تا مبادا تأخیراندازی‌های شناخته‌شده سازمان امنیت فن‌آوری دفاعی و نیز تلاش‌های آن برای بُرد «مسابقه» در سیاست کنترل صادرات به میان آید.

دفتر صادرات مورد به مورد، شماری از گفتمان‌های سازگار را برای پشتیبانی از

1. U.S.-Iraq Business Forum
2. Paul Freedenberg

سویگیری سیاسی خود درباره کنترل صادرات به عراق، به کار آورد. این توجیه‌گری‌ها همانند سویگیری سیاسی آن، برگرفته از مأموریت برتر سازمانی و برداشت اقتصادی آن از امنیت ملی بودند و دو گفتمان بسیار پسندیده به شمار می‌آمدند. نخست، وزارت بازرگانی می‌گفت که هیچ‌گونه پایه قانونی برای جلوگیری از فروش‌های فن‌آوری دو کاربردی به عراق یافت نمی‌شود. همان‌گونه که فریدنبرگ گفته است: «دشواری‌هایی که با آن روبرو بودیم، آن بودند که یک توافق بین‌المللی درباره کنترل [صدور] فن‌آوری به عراق، به آن‌گونه‌ای که درباره شوروی بود، به کار نیفتاده بود. و این به معنی آن بود که اگر آمریکا بر آن می‌شد که چیزی را ملغی کند، ما می‌بایستی متحدان خودمان را نیز بر آن می‌داشتیم که [این‌گونه صادرات] را ملغی کنند».[۵۰] دوم آنکه، گفته می‌شد هیچ دلیلی در دست نیست که بر این باور شویم عراقی‌ها فن‌آوری دو کاربردی را در زمینه اعلام‌شده به کار نگیرند. در پشتیبانی از این ادعا، وزارت بازرگانی بر نیاز [عراق] به بازسازی پس از جنگ ایران ـ عراق و روی‌هم‌رفته پیشبرد اقتصادی تأکید می‌ورزید. افزون‌بر این، دفتر صادرات، اغلب اطمینان‌های عراق درباره اینکه [این کشور] این فن‌آوری را در راستای خواست‌های آشتی‌جویانه به کار می‌گیرد، یادآور می‌شد، و نیز با «مستندهای ناکافی» ادعا می‌کرد که پنتاگون به این‌گونه سویگیری‌های سیاسی خود، خو گرفته است.[۵۱] به هر روی، سویگیری وزارت [بازرگانی] در طرفداری از کنترل آزادوار صادرات به عراق، به یک گفتمان فراگیر دست‌آویزشده بود: نیاز به پشتیبانی از بهره‌مندی‌های آمریکا، ازجمله فرصت‌های کار [برای آمریکاییان]، مشارکت در بازار، و تراز بازرگانی. گزیده سخن آن بود که اگر شرکت‌های آمریکایی سودآوری‌های دستیافتنی در عراق را درو نکنند، مطمئناً دیگر کشورها چنین کاری را خواهند کرد.

وزارت بازرگانی پی در پی در میان سالهای ۱۹۸۵ تا ۱۹۹۰ از صادرات [فن‌آوری‌های] دو کاربردی و افزایش آن به عراق طرفداری می‌کرد. با بهره‌گیری از دیدگاه‌های نوین‌تر امنیت ملی گنجانده در ***قانون‌های صادرات دولت*** مورخ ۱۹۶۰ و ۱۹۷۹، وزارت بازرگانی بر این باور بود که کنترل آزادوار صادرات فن‌آوری آمریکا به عراق مایه سودمندتری برای بازرگانی و تراز

پرداخت‌ها می‌شود. زمانی که آشکار شد بازرگانی آمریکا مایه توان‌دهی فراوان به زرادخانه ارتش صدام حسین شده است، وزارت [بازرگانی] «همچنان سیاست به‌کارگرفته خود را» دنبال کرد.[۵۲] روی‌هم رفته با نگرش به اختیار گسترده در پروانه‌دهی به صادرات [فن‌آوری] دو کاربردی و نبودِ یک آقا بالاسر بلندپایه بر آن، شک اندکی را بر جای می‌گذارد که در بیشتر موردها، وزارت بازرگانی ***سیاست‌گذار*** بوده است.

وزارت خارجه

وزارت‌خارجه همواره در چارچوب روند میان‌سازمانی پروانه‌دهی و بازبینی در زمینه فروش‌های فن‌آوری به عراق پیش از جنگ، به وزارت بازرگانی پیوسته بود. این وزارتخانه نیز مانند پنتاگون و وزارت دفاع، سویگیری سیاسی و رویکرد پشتیبانی آن مستقیماً به نقش سازمانی آن پیوند خورده است. بویژه آنکه وزارت خارجه روابط برون‌مرزی را در دست دارد. یک همرأیی در میان کارکنان این سازمان هست که می‌گوید وظیفه [این وزارت] بایستی از راه گزارش‌دهی، نمایندگی و گفتگو به انجام رسد. سویگیری سیاسی این وزارتخانه در زمینه صادرات [فن‌آوری] دو کاربردی به عراق، که سازگار با وظیفه و گوهره سازمانی آن است، انگیزه یافته از برداشت دیپلماتیک آن درباره امنیت ملی می‌باشد. از این دیدگاه، فروش‌های فن‌آوری مایه آسان‌سازیِ روابط خوب با عراق و بالندگی بهرمندی‌های سیاست برون‌مرزی آمریکا می‌شد.

وزارت خارجه بی‌نگرش به اینکه موضوع پروانه‌دهی یا تنها بازبینی صادرات [فن‌آوری] دو کاربردی به عراق به میان آمده، پیوسته با کنترل صادرات بر پایه آرمان‌های امنیت ملی، به مخالفت برخاسته بود. نخست، در چند مورد از کالاهای دو کاربردی به جای اینکه در لیست کنترل کالا جای داده شوند در لیست مهمات گنجانیده شدند، و وزارت خارجه در دادن اجازه لازم برای صدور پروانه درنگ نکرد. برای مثال، دفتر کنترل‌های بازرگانی دفاعی(۱) این

1. Office of Defense Trade Controls

وزارتخانه اجازه داد که عراق در سال ۱۹۸۲ شصت بالگردان [هلی‌کوپتر] دفاعی هوز ام دی ـ ۵۰۰(۱) و در سال ۱۹۸۴ چهل و هشت فروند بالگردان بل ـ ۲۱۴(۲) خریداری کند. پس از آن گزارش شد که بالگردان‌های بل که در اصل برای «گردشگری» خریداری شده بودند، به ارتش [عراق] داده شده‌اند؛ و شماری از بالگردان‌های هوز را نیز برای آموزش خلبانان لشکری به کار گرفته‌اند.[۵۳]

دوم آنکه وزارت خارجه، فروش کالاهایی با کاربردهای لشکری را به دیگر کشورهایی تأیید کرد که به برنامه‌های جنگ‌افزارهای نامتعارف صدام حسین کمک می‌کردند. یکی از این عرضه‌کنندگان یعنی برزیل اجازه یافت که از آمریکا جعبه‌بندی موتور موشک(۳) و قطعه‌های اَبَررایانه(۴) خریداری کند.[۵۴] سوم آنکه، در بسیاری از موردهایی که وزارت خارجه اختیار پروانه‌دهی برای کالاهای دو کاربردی نداشت، کاملاً از وزارت بازرگانی پشتیبانی می‌کرد. وزارت خارجه به دلیل تخصص در سیاست برون‌مرزی و توان رخنه‌گریِ درون‌دولتی [درون ـ دولتی] یکی از بزرگترین متحدان وزارت بازرگانی در نبردهای سیاسی با پنتاگون بود. در یک یادداشت وزارت خارجه در ۱۹۸۶ از این گله شده است که ارزیابی وزارت دفاع درباره تهدید عراق با [ارزیابی‌های] «همه سازمان‌های دیگر کاملاً تفاوت دارد».[۵۵] این پشتیبانی برای [وزارت] بازرگانی مهم بود، زیرا، به‌رغم اختیار رسمی که دارد، در زمینه جایگزینی سویگیری سیاسی خود، بی‌پشتیبانی دیگر بازیگران، دچار دشواری می‌شد.

وزارت خارجه، افزوده بر ناخواستگی در دفاع از کنترل امنیت ملی در برابر عراق، روی‌هم‌رفته محدودیت‌های بازرگانی در راستای آرمان‌های سیاست برون‌مرزی را پیشنهاد نکرد. برپایه مقررات *مدیریت صادرات*، کنترل‌های ممکن در سیاست برون‌مرزی و جلوگیری از گسترش [جنگ‌افزارهای هسته‌ای] شامل کنترلِ جنایتکاری، بیمآورستیزی، استواری [ثبات] منطقه‌ای، تحریم کشورها، مواد آلی بیولوژیکی، جلوگیری از گسترش هسته‌ای، کنترل فن‌آوری

1. Hughes MD 500 Defender helicopter
2. Bell - 214 helicopter
3. Rocket motor casing
4. Super computer

موشک، و جنگ‌افزارهای شیمیایی نیز می‌شوند. اگرچه کنترل جنگ‌افزارهای شیمیایی از سال ۱۹۸۷ بر رژیم صدام حسین بار شد، ولی عراق به آسانی در زمینه‌شماری دیگر از محدودیت‌ها به دور ماند، و این با نگرش به همدستی شناخته شده وی با بیمآوران و کوشش در راه ساخت جنگ‌افزارهای ویرانگری انبوه می‌باشد. افزون بر این، اگرچه وزارت خارجه بر کمیته هماهنگی سیاست گسترش فن‌آوری موشکی[1] ریاست دارد، ولی از برچسب‌زدن بر عراق، به عنوان «کشور نگرانی‌آور» خودداری ورزید.

وزارت خارجه گذشته از رفتار خود در زمینه پروانه‌دهی صادراتی و بازبینی، روی‌هم‌رفته سیاستی که در زمینه روابط سراسری آمریکا ـ عراق در پیش گرفت، مایه آسان‌سازیِ صدور فن‌آوریِ پیشرفته دوکاربردی به عراق شد. برای نمونه، وزارت خارجه هنگامی که در سال ۱۹۸۲ عراق را از لیست کشورهای پشتیبان بیمآوری بیرون آورد، در برابر کنگره گواهی کرد که صدام حسین پشتیبانی از گروههای بیمآور را متوقف کرده است. این کار راه را برای بازرگانی و وامهای آمریکا هموار کرد. دوم آنکه، وزارت خارجه کوشش‌گرانه برای گسترش تضمین وام به عراق در شرکت اعتبار کالا و بانک صادرات ـ واردات به لابه‌گری پرداخت. سوم آنکه، به‌رغم برنامه‌های [ساخت] جنگ‌افزارهای نامتعارف و نقض حقوق بشر، این وزارتخانه پیوسته و با کوشش فراوان به مخالفت با تحریم‌های بازرگانی علیه عراق پرداخت، و از این‌روی اجازه داد که خریدهای فن‌آوری دو کاربردی از آمریکا ادامه یابند. حتی زمانی که رفتار صدام حسین میان ماههای مارس و ژوئیه ۱۹۹۰ با تهدید علیه اسرائیل و کویت، بویژه خشونت‌آمیز شد، وزارت خارجه از ابراز ناخشنودی خود [در این زمینه] به وزارت بازرگانی و کاخ سفید به‌گونه‌ای معنی‌دار، خودداری ورزید.

گهگاه وزارت خارجه خِرَد اقتصادی وزارت بازرگانی را برای توجیه سویگیری سیاسی خود به سود کنترل‌های آزادوار صادرات، به کار می‌گرفت. برای نمونه درباره فروش بالگردان‌ها در سال ۱۹۸۴ در یک یادداشت وزارت [خارجه] چنین آمده است: «افزایش رخنه‌گری آمریکا در

1. Policy Coordinationg Committee on Missile Technology Proliferation.

بازار به شدت رقابتی هواپیماهای کشوری [در عراق] به بهرمندی‌های آمریکا در بهبود تراز پرداخت‌ها و کاهش بیکاری در صنعت هواپیماسازی خدمت می‌کند»[۵۶] به هر روی، گفتمان‌های سیاسی وزارت خارجه عموماً بیشتر انگیزش یافته از یک برداشت‌گری دیپلماتیک از امنیت ملی و سازگار با نقش دیوان‌سالارانه آن می‌باشد: یعنی نگهداری روابط خوب و بالندگی بهرمندی‌های سیاست برون‌مرزی آمریکا.

برای نمونه، وزارت خارجه می‌گفت عراق برای بهرمندی‌های آمریکا در خلیج فارس مهم است، و از این‌روی نبایستی نادیده گرفته شده یا سرزنش شود. مارشال دبلیو. ویلی[(۱)] یکی از مقام‌های بخش برون‌مرزی می‌گفت: «عراق یک نقش مهم سیاسی و جغرافیایی بازی می‌کند، و این افزون‌بر آن است که [این کشور] یک شریک مهم بازرگانی ما می‌باشد، و ما نمی‌توانیم اینها را نادیده بگیریم و چشمان خودمان را به دلیل برخی از گمان‌های رفتارهای نقض حقوق بشر به روی عراقی‌ها ببندیم». همچنین وزارت خارجه که نمی‌خواهد آمریکا در این منطقه مهم منزوی شود، روابط با عراق را کاربردی‌تر و تحمل‌پذیرتر از پیوند با ایران به‌شمار آورد. یک توجیه عادی دیگر آن بود که پیوندهای بازرگانی می‌تواند روابط آمریکا ـ عراق را بهبود بخشیده، رفتار صدام حسین را میانه‌روگرایانه کند، و استواری [ثبات] منطقه‌ای را افزایش دهد. ریچارد دابلیو مورفی[(۲)] دیپلمات والای دولت ریگان در خاورمیانه پس از به دست آوردن این مقام گفت: «ما از تحریم‌ها، هنگامی که برای نخستین‌بار پیش آمدند، پشتیبانی نکردیم، زیرا ما بر این گمان بودیم که از کانال‌های [بخش] خصوصی به جایی می‌رسیم[۵۸]». افزوده‌بر این، تأکید وزارت خارجه بر بازرگانی با عراق با رهنمود سیاست سراسری ریگان و بوش سازگاری داشت.[۵۹] سرانجام بایستی گفت که عراق در برخی از زمینه‌ها راه همکارانه‌تری را در پیش گرفته بود. دستیار وزیر خارجه، جان کِلی با اشاره به مشارکت عراق در دو همایش جنگ‌افزار زدایی و گفتمان‌های آن درباره یک قانون اساسی نوین که بیشتر نگران حقوق بشر باشد، در آوریل ۱۹۹۰ گفت: «ما بر این باور هستیم که هنوز هم احتمال دگرگونی‌های مثبت بیشتری در رفتار عراق می‌یابیم[۶۰]».

1. Marshal W. Wiley
2. Richard W. Murphy

تنها تا ۲۵ ژوئیه ۱۹۹۰، یعنی چند روز پیش از تجاوز عراق به کویت بود که وزارت خارجه پیشنهاد دگرگونی در سیاست صادراتی آمریکا به عراق را ارائه داد. این پیشنهاد دیرهنگام در یک یادداشت از وزیر خارجه جیمز بیکر به وزیر بازرگانی رابرت موستبچر[1] بازتاب یافت.[۶۱] این وزارتخانه پیش از این، سویگیری سیاسی خود را در راستای صادرات [فن‌آوری] دو کاربردی به عراق به کار انداخته بود که مستقیماً برانگیخته از نقش ویژه سازمانی و برداشت دیپلماتیک آن از امنیت ملی بود. اگرچه این وزارتخانه پذیرفت که صدام حسین «به سختی روی جنگ‌افزارهای شیمیایی و بیولوژیکی [زیستن] و موشک‌های نوین کار می‌کند»[۶۲]؛ ولی گرایش به این داشت که با دست دیپلماتیک به این «قایق سنگ نزند»، و بر این باور بود که روابط با عراق راهی است به سوی بالندگی بیشتر بهرمندی‌های سیاست برون‌مرزی آمریکا.

نتیجه‌گیری

تصمیم دولت در روا داشتن فروش‌های فن‌آوری دو کاربردی به عراق میان مارس ۱۹۸۵ و اوت ۱۹۹۰ نتیجه به کارگیری روندی بود که از سیاست‌های دیوان‌سالارانه سرچشمه می‌گرفت. مهمترین بازیگران در این مورد، یعنی وزارت بازرگانی، وزارت دفاع، و وزارت خارجه سویگیری سیاسی خود را درباره صادرات [فن‌آوری] دو کاربردی به عراق، مستقیماً برپایه نقش‌های دیوان‌سالارانه خود استوار کرده بودند. وظیفه سازمانی جداگانهٔ هر سازمان به برداشت‌های متفاوت از امنیت ملی انجامید، و از این‌روی هر کدام دلیل جداگانه‌ای برای پیشبرد بازرگانی یا کنترل آن به میان آورده بودند. این سویگیری‌ها، برداشت‌گری‌ها، و گفتمان‌ها، عمدتاً می‌توانند کشمکش دیوان‌سالارانه را درباره فروش‌های فن‌آوری در پیش از جنگ توضیح دهند. این اختلاف‌های میان‌سازمانی، به دلیل ویژگی روال کنترل صادرات آمریکا سخت‌تر شدند: [یعنی به دلیلِ] بازیگران چندگانه، نبودِ یک سنجه روشن کنترل برای کالاهای دو کاربردی، ابهام درباره «نقش مشورتی» پنتاگون، وظیفه‌های متضاد وزارت بازرگانی، و نبود تعریف‌هایی روشن

1. Robert Mosbacher

از برداشت‌های کلیدی (مانند امنیت ملی، حساسیت لشکری، و دو کاربردی). افزون‌بر این، چنین کشمکش و ابهامی در نبود یک همسازینگیِ حل کشمکش، نبود رویکرد کافی و هماهنگ کاخ سفید و کاورزی کنگره، همچنان بر جا ماندند. در پایان بایستی گفت که پنتاگون هیچ‌گونه بختی [در این زمینه] نداشت. وزارتخانه‌های بازرگانی و خارجه با برداشت‌گری‌های متفاوت از امنیت ملی و بهره‌گیری از جایگاه چانه‌زنی برتر، یک ائتلاف «بَرنده» را به سود کنترل‌های آزادوار بازرگانی پدید آوردند، و در آن چارچوب تصمیم پایانی برای انجام این کار را گرفتند.

دانشجویان تحلیل‌گری سیاست برون‌مرزی نبایستی از چگونگی توان الگوی سیاست دیوان‌سالارانه برای دریافتن این رویداد که در اینجا بررسی شد، دچار شگفتی شوند. حتی خُرده‌گیران انگاره‌پردازی، نیز توان توضیحی [این الگو] را در نمونه‌هایی که با بی‌توجهی و بی‌کنشی رده والا روبرو هستند، پذیرفته‌اند[۶۳]. افزوده‌بر این، سرشت و چگونگی فنی سیاست کنترل صادرات، بازیگران شاخه اجرایی را (در مورد دولت ـ سازمان‌ها) که در کانون کار [الگوی] الیسون و هلپرین جای می‌گیرند، به کوشش‌گری وامی‌دارد. اگر الگوی سیاست دیوان‌سالارانه چنین سودمند برای درک فروش‌های فن‌آوری به عراق در پیش از جنگ باشد، چرا در این اندازه اندک به بررسی‌های موردی چاپ شده راه یافته است؟ آیا شماری از تصمیم‌های سیاست برون‌مرزی با وجود بازیگران چندگانه، با بهرمندی‌های مختلف، صلاحیت‌های تو در تو، و سیاست‌بازی، شکل‌گرفته و نمود می‌یابند؟

با افسوس بایستی گفت که رهیافت سیاست دیوان‌سالارانه با مسئله‌های فرا روی همچون ابزار توضیحی برخورد می‌کند، زیرا تصمیم‌گیری، اغلب بسنده برای شرایط موجود در مورد عراق نمی‌باشد. به جای آن موضوع‌های سیاست برون‌مرزی، اغلب فراتر از زمینه‌های فنی سیاست می‌روند، تا بازیگران نادیوان‌سالارانه درون و برون از شاخه اجرایی را در بر بگیرند. در شماری از نمونه‌ها، رهیافت سیاست دیوان‌سالارانه نمی‌تواند به اندازه کافی روند سیاست برون‌مرزی را بازگو کند، زیرا توان رئیس جمهور را کمتر ارزیابی کرده و تقریباً نقش بازیگران قانون‌گذار و نادولتی را نادیده می‌گیرد. برای نمونه، کنگره و گروههای بهرجو همچون بازیگران

کناره‌ای به شمار آورده شده و به ندرت در بررسی موردی کاربرد انگاره [تئوری] نمود می‌یابند.

به دلیل این نارسایی‌ها، دانشوران از دیرباز نیاز به آن یافتند که رویکرد خود را به سوی پدیدآوری یک رهیافت تصمیم‌گیری **سیاسی** که به راستی پراکندگی دید بازیگران، بهرمندی‌ها،و روندهایی که توان نموددهی به سیاست برون‌مرزی را داشته باشد، بکشانند، یک احتمال، «الگوی سیاست دولتی[1]» راکه از نمونه‌های تحلیل‌گری چندگانه بهره می‌گیرد، پدید آورد. در یک رده، نمونه‌ها ممکن است یک رشته فرض‌های مشترک داشته و از ویژگی‌های همگانی درباره سیاست دولتی: [یعنی] خُردشدگی قدرت، بازیگران چندگانه، سویگیری‌های سیاسی برپایه نقش، بهرمندی‌های متفاوت، و پیامدهای سیاسی پدیدآمده، برخوردار باشند. در رده‌ای دیگر، هر نمونه را می‌توان با نگرش به **چگونگی و ویژگی** هر سیاست دولتی، از راه بازیگران ویژه، چگونگی سیاست، روگاههای کارسازی، و چند ویژگی فرآیند دیگر، بازشناخت. امکان دارد که با نگرش به چگونگی برجستگی یک موضوع یا رویدادگاه تصمیم‌گیری، فرض‌های متفاوتی را به کار آورد. برای نمونه امکان دارد نمونه‌های جداگانه‌ای را برای توضیح سیاست برون‌مرزیِ پدید آورده شده از سوی: ۱. رئیس جمهور و رایزنان رده بالا، ۲. دیوان‌سالاری‌ها، ۳. شاخه‌های قانون‌گذاری و اجرایی، ۴. بازیگران شاخه‌های اجرایی و قانون‌گذاری [فرمانروایی]، و نیز بخش خصوصی به کار گرفت. ممکن است چنین چارچوبی، با پالایش بیشتر، پیش از نیاز به [بررسی] رفتار سیاست برون‌مرزی در برآوردن دیدگاه و شرایطی معین، بتواند به خوبی هر نمونه سیاسی تصمیم‌گیری را توضیح دهد.

1. governmental political paradigm

زیرنویس‌ها:

۱. بایگانی وزارت بازرگانی نشان می‌دهد که ارزش فن‌آوری دوکاربردی که به عراق تحویل شد، پانصد میلیون دلار بوده است، زیرا کامیون‌های باربری [خریداری] که حمل نشدند، نزدیک به یک میلیون دلار ارزش داشتند. در این زمینه نگاه کنید به:

House Committee on Government Operations, ***Strengthening the Export Licensing System,*** 102nd Cong., 1st sess., 1991, H. Rept. 102-137, 17,n. 45; ***hereafter*** U.S. House 1991.

2. See Gary Milhollin, "Licensing Mass Destruction - U.S. Exports To Iraq: 1985-1990, "(June 1991) in Senate Committee on Banking, Housing, and Urban Affairs, ***United States Export Policy toward Iraq Prior to Iraq's Invasion of Kwait***, 102nd Cong., 2d sess., 1992, S. Hrg. 102-996, 102-120; ***hereafter*** U.S. Senate 1992.

3. See testimony in U.S. Senate 1992.

4. Milhollin report in U.S. Senate 1992, 104.

5. See Michael R. Gordon, "Raids in 2 Regions", ***New York Times*** 19 January 1993, Section A.

6. See U.S. Senate 1992, 72, and Douglas Jehl, "Who Armed Iraq? Answers the West Didn't Want to Hear," ***New York Times*** 18 July 1993, Section E.

7. Testimony of Kenneth R. Timmerman, U.S. Senate 1992, 33-35.

8. Ibid., 35.

9. Testimony of David A. Kay, U.S. Senate 1992, 42.

10. Graham T. Allison and Morton H. Halperin, "Bureaucratic Politics: A Paradigm and Some Policy Implications, "***World Politics 24*** (Spring supplement 1972):

40-80. See also Graham T. Allison, ***Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis*** (Boston, MA: Little, Brown, 1971).

11. Allison and Halperin 1972, 46.

12. Allison 1971, 169.

13. Judith Miller and Laurie Mylroie, ***Saddam Hussein and the Crisis in the Gulf*** (New York: Times Books / Random House, 1990), 143.

14. George P. Schultz, ***Turmoil and Triumph*** (New York: Charles Scribner's Sons, 1993), 237.

15. For an overview of the Reagan policy, see Bruce W. Jentleson, ***With Friends Like These: Reagan, Bush, and Saddam 1982-1990*** (New York: W. W. Norton & Company, 1994), 42-48.

16. Kenneth R. Timmerman, ***The Death Lobby: How the West Armed Iraq*** (New York: Houghton Mifflin Company, 1991), 202.

17. This phrase is from Elaine Scionlino, ***The Outlaw State: Saddam Hossein's Quest for Power and the Gulf Crisis*** (New York: John Wiley & Son, 1991), 172.

18. James A. Baker III with Thomas M. DeFrank, ***The Politics of Diplomacy: Revolution, War & Peace, 1989-1992*** (New York: G. P. Putnam & Sons, 1995), 263.

19. See declassified sections of NSD 26 in U.S. Senate 1992, 427.

20. Gerald F. Seib, "Attention Refocuses on U.S. Courtship of Iraq, Illustrating How An Issue Can Be Rekindled, "***Wall Street Journal,*** 12 May 1992, Section A.

21. See U.S. Senate 1992, 10.

22. Brent Scowcroft, "We Didn't Coddle Saddam", ***Washington Post***, 10 October 1992, Section, A, and Lawrence Eagleburger, "Administration Hides Nothing on Iraq," ***New York Times***, 21 October 1992, Section A.

23. U. S. Senate 1992, 10.

24. ABC News Nightline, "Arming Saddam: Cover-Up or Witchhunt?, " aired 28 October 1992, 3 (transcript).

25. Declassified portion of NSD in 26 U. S. Senate 1992, 427.

26. Declassified memorandun in U.S. Senate 1992, 368.

27. Sciolino 1991, 173.

28. See Baker 1995, 269-270, and U.S. Senate 1992-400.

29. See Michael A. Wines, "White House Blocks Furnace Export to Iraq," ***New York Times***, 20 July 1990, Section A.

30. Baker 1995, 273.

31. Of the 1,133 proposed exports to Iraq between 1985 and 1990, the Pentagon reviewed 704 or about 62 precent. See U.S. Senate 1992, 415-416.

32. See National Academy of Sciences, ***Finding Common Ground*** (Washington, DC: National Academy Press, 1991), 72-86; ***hereafter*** NAS 1991.

33. NAS 1991, 63.

34. NAS 1991, 99.

35. NAS 1991, 80.

36. See Milhollin Report in U.S. Senate 1992, 108-109.

37. Murray Waas, "What Washington Gave Saddam for Christmas", in Michah L. Sifry and Christopher Cerf, eds., ***The Gulf War Reader*** (New York: Times Books / Random House, 1991), 91.

38. ABC News Nightine, "Doing Business with Saddam", aired 6 February 1991, 5 (transcript).

39. Elaine Sciolino, "Documents Warned in '85 of Iraqi Nuclear Arms", ***New York***

Times, 5 July 1992, Section A.

40. ABC News Nightline, "World Class Leadership", aired 9 June 1992, 1 (transcript).

41. Defense Department memorandum in U.S. Senate 1992, 408.

42. ABC News 1991, 7-8.

43. ABC News 1991, 4. Commerce Department records dispute this figure, see U.S. Senate 1992, 416.

44. Morton H. Halperin, ***Bureaucratic Politics and Foreign Policy*** (Washington, DC: The Brookings Institution, 1974), 28.

45. On the role of ITA, see Mark Roth, "Post-War Opportunities May Be Open To Some U.S. Firms", ***Business America,*** 9 August 1982, 32-33; U.S. Department of Commerce, "The Baghdad International Fair Is A Good Marketing Vehicle", ***Business America***, 7 July 1986, 25; U.S. Department of Commerce, "Trade Watch: Iraq", ***Business America***, 13 August 1990, 1; Mark Roth, "Market Improving But Financing Is Key To Sales", ***Business America,*** 4 March 1990, 52; and william Safire, "Country of Concern", ***New York Times***, 14 October 1990, Section A.

46. Karl S. Reiner, "U.S. and Iraqi Trade Officials Discuss Improvement in Commercial Relations", ***Business America***, 4 Februry 1985, 22.

47. Thomas A. Sams, "Trade Agreement Will Boost Sales Prospects", ***Business America,*** 28 September 1987, 28.

48. Henry M. Rown, "Left Holding the Bag in Iraq", ***New York Times***, 14 October 1992, Section A. also see testimony in U.S. Senate 1992, 91-94.

49. ABC News 1991, 8. See also Timmerman 1991, 347-348.

50. ABC News 1991, 7.

51. See Sciolino 1991, 153-154.

52. Timmerman 1991, 211.

53. Jentleson 1994, 44.

54. U.S. House 1991, 27 and 44-46.

55. U.S. Senate 1992, 91.

56. U.S. Senate 1992, 74.

57. Joe Conason, "The Iraq Lobby: Kissinger, the Business Forum & Co., "in Micah L. Sifry and Christopher Cerf, eds., ***The Gulf War Reader*** (New York: Times Book / Random House, 1991), 83.

58. Michael Wines, "U.S. Aid Helped Hussein's Climb; Now Critics Say, the Bill is Due", ***New York Times*** 13 August 1990, Section A.

59. See Jentleson 1994, 137.

60. Jentleson 1994, 160. and Henderson 1991, 187.

61. State Department memorandum in U.S. Senate1992, 382.

62. 1989 State Department memorandum in U.S. Senate 1992, 409-414.

63. See, for example, Stephen D. Krasner, "Are Bureaucracies Important? (Or Allison Wonderland)", ***Foreign Policy 7*** (1972): 168. [Krasner's article is reprinted in Chapter 21 of this book-eds.]



برترینه‌های سیاسی و خواست‌های دیوان‌سالارانه: مورد مأموریت نجات گروگان‌های آمریکایی

نوشته: استیو اسمیت

با گذشت دو روز از تصرف سفارت آمریکا در تهران در ۴ نوامبر ۱۹۷۹ از سوی دانشجویان انقلابی، برنامه‌ریزی برای احتمال مأموریت نجات آغاز شد. ارزیابی‌های آغازین، با نگرش به دشواری‌های فراوان آمادگی‌های لازم برای رسیدن به سفارت [آمریکا] در ایران و بیرون‌آوردن گروگان‌ها از آن کشور، بدون تلفات بسیار گروگان‌ها، امکان پیروزی را «صفر» به شمار می‌آورد. روی‌هم‌رفته، از آنجایی که گفتگوها با نوید بسیار اندک به کامیابی به درازا کشید، و از آنجا که مبارزه انتخاباتی سال ۱۹۸۰ ریاست جمهوری نزدیک بود، تصمیم به یک مأموریت بسیار دلیرانه برای نجات گرفته شد. عکس‌های گرفته‌شده از لاشه‌های برجا مانده از بالگردان‌های سوخته در بیابان دشت کویر، تصویری بسیار نمایان از شکست این مأموریت را نشان می‌دهند.

تصمیم درباره این مأموریت در نشست‌های مورخ ۲۲ مارس، ۱۱ آوریل، و ۱۵ آوریل ۱۹۸۰ از سوی گروه بسیار کوچکی (میانگین، نُه شرکت‌کننده) گرفته شد. از سال ۱۹۸۰ موضوع و مأموریت رهاسازی گروگان‌ها پوشش شایانی در رسانه‌ها و خاطره‌نویسی‌های شرکت‌کنندگان در روند تصمیم‌گیری یافت. بر این پایه، این یک مورد چشمگیر برای بررسی یکی از انگاره‌هایی در رفتار سیاست برون‌مرزی است که بسیار بسیار درباره آن گفته شده ولی به‌ندرت آزمایش شده است: رهیافت سیاست دیوان‌سالارانه.

پیشینه انگاره‌پردازانه

انگاره‌های برتری‌یافته، گویای آن هستند که چرا کشورها به آن‌گونه که از خِرَد و برداشت یکپارچگی بهره می‌گیرند، دست به کار می‌زنند. بیشتر انگاره‌های سیاست برون‌مرزی بر پایه این استوار شده‌اند که کشورها کمابیش به‌گونه‌های ویژه خود دست به کار می‌زنند: بر این پایه رفتار سیاست برون‌مرزی در راستای چگونگی آرمان و انگیزه به کار می‌افتد. البته دیری نپایید که بسیاری از دست‌به‌کاران و دانشوران از برداشت یکپارچگی دوری جستند، ولی کمتر می‌توانند چارچوبه‌ای را چنان سامان دهند، که توانایی آن را بیابند که دسته‌بندی‌ها و چگونگی تراز دیدگاه‌ها و خواستگاه‌های موجود در گروه تصمیم‌گیری را به دقت ارزیابی کنند. از این‌روی، بسیار عادی است که کشورها را همچون پدیده‌هایی انگاریم که سیاست‌های برون‌مرزی «آنها را» برگرفته از پیوندهای ابزارهایی که برمی‌گزینند و آرمان‌هایی را که به دنبال آن هستند، به تحلیل‌گری گذاریم [یعنی، برای تحلیل‌گری سیاست برون‌مرزی هر کشور، بایستی بدانیم چه آرمان‌هایی را دنبال می‌کند، و از چه ابزارهایی برای رسیدن به آرمان خود بهره می‌گیرد، و آرمان آن چگونه است].

از آنجایی که دست‌به‌کاران و دانشوران بسادگی نمی‌توانند «دریابند» که چرا کشور X دست به کُنش Y زد، لازم می‌آید که خواست‌های آن را از راه ارزیابی رفتار کشورها به دست آورد. بررسی چگونگی و روال خردورزی، این کار را بسیار آسان‌تر می‌کند؛ و از این‌روی درک و بررسی سازهٔ اندیشه بهرمندی [منافع] ملی، که رویکردی چشمگیر و با انگیزه در چگونگی [شکل‌گیری] آرمان‌های دولت‌ها در جامعه بین‌المللی است، لازم می‌باشد و بر این پایه چگونگی و دلیل رفتار [هر دولت] را می‌توان به رویکردهای آن پیوند داد. مهمترین چالش در این زمینه، همانا «رهیافت سیاست دیوان‌سالارانه» بوده است، که با تفصیل فراوان از سوی گراهام الیسون در نوشته **گوهره تصمیم**[1] به بررسی گذاشته شده است. بر پایه این رهیافت، سیاست درون‌مرزی بازده کشاکش میان دسته‌های گوناگونی است که در روند تصمیم‌گیری شرکت دارند. همان‌گونه که الیسون

1. Essence of Decision

می‌گوید، «فرجام روند تصمیم‌گیری به‌راستی یک نتیجه نبوده بلکه یک بازده- آمیخته از برترینه‌ها و شایانه‌های ناهمسانِ افرادی گوناگون با توانایی‌های نابرابر- می‌باشد، که متمایز از خواست هر کس یا هر گروه معین است»[۲] نکته مهم آن است که این برترینه‌های ناهمسان، روی‌هم‌رفته، از سوی سمتگیری‌های دیوان‌سالارانه شکل می‌گیرند. برپایه این دیدگاه، سیاست برون‌مرزی را می‌توان با تحلیل‌گری نبردگاه سیاست‌گذاری دیوان‌سالارانه، توضیح داد، و نه حسابگری [یا ارزیابی] درباره آنچه که چارچوب انگیزه‌ها و بهرمندی‌های کشور گفته شده است. در نبردگاه دیوان‌سالارانه، برترینه‌های شرکت‌کنندگان برپایه جایگاه‌گرایی نمود می‌یابند... [یعنی] «سویگیری هر کس بستگی به جایگاه او دارد».[۳]

تصمیم دولت آمریکا در دست‌یازی به رهایی ۵۳ گروگان آمریکایی که در ایران گرفتار شده بودند، فرصت شایانی را به دست می‌دهد... تا ادعاهای الیسون درباره سویگیری و برترینه سیاسی دیوان‌سالارانه را... به آزمایش گذاریم.

روند برنامه‌ریزی [دولت آمریکا] برای مأموریت رهایی گروگان‌ها در ششم نوامبر ۱۹۷۹، درست دو روز پس از گروگان‌گیری در تهران آغاز شد. این کار در زمستان و بهار ادامه یافت، و بر چگونگی ترکیب و آموزش نیروی رهایی‌گر و موقعیت دقیق جای نگهداری گروگان‌ها و چگونگی و موقعیت گروگان‌گیرها و پیچیدگی فراوان دشواری‌های تدارکاتی انجام این مأموریت تمرکز کرد. این زمینه‌چینی‌ها همگام با روند پیچیده گفتگو برای رهایی گروگان‌ها با نمایندگان گوناگون دولت ایران (ازجمله تماس سرّی در پاریس)، ادامه یافت. چانه‌زنی با متحدان آمریکا در تشویق آنها به اعلام تحریم علیه ایران نیز به میان آمد.

همان‌گونه که در بالا گفته شد، سه نشست کلیدی در میان بود که در آنها طرح رهاسازی [گروگان‌ها] (در ۲۲ مارس، ۱۱ و ۱۵ آوریل ۱۹۸۰) به گفتگو و بررسی گذاشته شده بود؛ البته تصمیم واقعی برای اجرای طرح در ۱۱ آوریل گرفته و در ۱۵ آوریل تأیید شد، که این تصمیم روی‌هم‌رفته تأیید رسمی موضوعی بود که از آن پس همچون عامل برتر در اندیشه و رویکرد بیشتر رایزنان والای پرزیدنت کارتر جای گرفت. در واکنش آغازین به گروگان‌گیری دو چارچوبه

اندیشه‌گری به میان آمدند: نخست اینکه آمریکا بایستی تحریم‌های اقتصادی را علیه ایران به کار گیرد؛ و دوم اینکه آمریکا بایستی پندار همگانی بین‌المللی و حقوق بین‌الملل را برای فشار بر ایران در رهاسازی گروگان‌ها به کار آورد. از آنجایی که با گذشت زمان ثابت شد که این دو چارچوبه کمتر احتمال کامیابی دارند، دولت آمریکا دست به کار آن شد که متحدان خود را تشویق به پیوستن به تحریم‌های اقتصادی [علیه ایران] کند ـ البته این خواست تنها دو روز پیش از رهایی گروگان‌ها پذیرش یافت.

واکنش آغازین پرزیدنت کارتر، به گروگان‌گیری همانا تأکید بر اهمیت جان گروگان‌ها بود. وی در ۷ دسامبر ۱۹۷۹ اعلام داشت: «من به یک کارآوری لشکری که مایه خونریزی یا حمله یا تنبیه گروگان‌ها از سوی گروگان‌گیرها شود، دست نخواهم زد». با این همه گزارش‌هایی که از کاخ سفید درز کرده‌اند، نشان می‌دهند که طرح‌های لشکری [برای رهایی گروگان‌ها] پذیرش یافته بودند. پرزیدنت کارتر و رایزنان وی در روزهای پایانی ماه مارس به این نتیجه رسیده بودند که گفتگوها به جایی نخواهند رسید، و این دیدگاه از سوی یک منبع نهانی در دولت ایران نیز تأیید شد. رئیس جمهور [آمریکا] در یک دیدار که در ۲۲ مارس در کمپ دیوید برگزار شد با پروازهای شناسایی بر فراز ایران برای یافتن جایی برای فرود نیروی رهاساز (در یک کویر) موافقت کرد. این طرح شامل هشت بالگردان آر - اچ۵۳ از ناو هواپیمابر نیمیتز[1] برای پرواز حدود ۶۰۰ مایل بر فرازی بسیار پایین و خاموش‌سازی رادیویی از دریا تا به کویر (کویر ۱) می‌شد. این بالگردان‌ها در کویر با یک نیروی ۹۷ نفره رهایی‌گر (با نام رمز «نیروی دلتا» که با هواپیماهای ترابری سی- ۱۳۰ از مصر و گذشتن از عمان می‌آمدند، دیدار می‌کردند. سپس بالگردان‌ها، با سوخت‌گیری از هواپیماهای سی- ۱۳۰، نیروی دلتا را به نقطه دوم (کویر ۲) حدود ۵۰ مایلی تهران می‌بردند، و در آنجا عامل‌های سازمان اطلاعات مرکزی (سیا) با این گروه دیدار کرده و همگی را در یک «نهانگاه کوهستانی» پنهان می‌کردند. نیروی دلتا در نهانگاه می‌ماندند، و سپس در شامگاه بعد کارآوران سیا، گروه دلتا را با اتومبیل به جایی که «انبار» نامیده می‌شد درست در

1. Nimitz

خود تهران می‌بردند. نیروی دلتا، از آنجا به سفارت [آمریکا در تهران که بیشتر گروگان‌ها در آنجا بودند] و نیز وزارت خارجه [ایران] که سه گروگان آمریکایی در آنجا نگهداری می‌شدند، یورش برده، گروگان‌ها را آزاد کرده و به یک ورزشگاه فوتبال در آن نزدیکی می‌بردند که بالگردان‌ها از پیشتر به آنجا آمده همگی را به یک باند هوایی در منظریه می‌رساندند؛ و در آنجا هواپیماهای سی- ۱۳۰ همگی را به مصر می‌بردند.

روند برنامه‌ریزی تاریخ قطعی این کارآوری را چنین تعیین کرده بود: در یکم ماه مه، شانزده دقیقه پس از تاریکی هوا برای اجرای آن؛ زیرا از دهم ماه مه به آن اندازه گرم می‌شد که مانع مهمی در کار بالگردان‌ها می‌شد. یکم مه آخرین تاریخ امکان‌پذیری این مأموریت بود، و در روزهای پایانی مارس، برنامه‌ریزان تاریخ ۲۴ آوریل را برای این مأموریت در نظر گرفتند (در اصل به دلیل اینکه پرتو ماه در این زمان به کمترین اندازه می‌رسید). ولی مأموریت رهاسازی [گروگان‌ها] با شکست روبرو شد. زیرا هیچ‌گاه از کویر- ۱ فراتر نرفت. از هشت بالگردانی که به مأموریت اختصاص یافته بودند، یکی با توفان شن روبرو شده و راه خود را گم کرده و به ناچار به ناو هواپیمابر نیمیتز بازگشت، و دو بالگردان دیگر دچار نقص فنی شدند و در نتیجه تنها پنج بالگردان در وضعیت کارآوری در کویر- ۱ به زمین نشستند، ولی برنامه، خواهان شش بالگردان برای رفتن به کویر- ۲ بود. سرانجام این مأموریت لغو شد، و در روند مانور برای گریز از کویر- ۱ یکی از بالگردان‌ها به یک هواپیمای سی- ۱۳۰ برخورد کرده و طی آن هشت تن کشته شدند.

در هر گفتمان درباره امکان‌پذیری رهیافت سیاست دیوان‌سالارانه، بسیار مهم است که بر تصمیم‌های واقعی که به این مأموریت انجامید و نیز بازبینی سویگیری‌های شرکت‌کنندگان [در تصمیم‌گیری] تمرکز کنیم... ما می‌دانیم که سه نشست ۲۲ مارس، ۱۱ و ۱۵ آوریل مهمترین بوده‌اند، و نیز می‌دانیم که چه کسانی در آنها شرکت کرده و چه چیزهایی گفته‌اند. نشست کلیدی از دیدگاه تصمیم واقعی در ۱۱ آوریل برگزار شد، یعنی هنگامی که تصمیم به اجرای طرح گرفته شد. نشست ۲۲ مارس به دلیل اینکه پرزیدنت کارتر به هواپیما [ی شناسایی] اجازه داد که جای کویر- ۱ را تعیین کند، مهم می‌باشد. دیدار ۱۵ آوریل به این دلیل مهم بود که سایرس ونس، وزیر

خارجه، نکته‌های خود را درباره تصمیم مذکور عنوان کرد. همان‌گونه که زبیگنیو برژینسکی رایزن امنیت ملی رئیس جمهور نوشته است: «تصمیم [۱۱ آوریل] زیر تأثیر گفتگوهایی بود که در توجیه‌گری ۲۲ مارس کمپ دیوید انجام شده بود. پس از آن تاریخ، مأموریت رهاسازی، حتی اگر گفتگوها به جایی نمی‌رسیدند، حتمی شده بود- و البته در آن نقطه در میان بلندپایگان دولت، تقریباً یک هم‌رأیی پدید آمده بود[۴]، مقام‌های بسیار مشخصی در آن نشست‌ها شرکت داشتند. در نشست ۲۲ مارس، پرزیدنت کارتر، والتر ماندیل (معاون رئیس جمهور)، سایرس ونس (وزیر خارجه)، هرولد براون[۱] (وزیر دفاع)، دیوید جونز[۲] (رئیس ستاد مشترک ارتش)، اسنسفیلد ترنر[۳] (رئیس سیا)، زبیگنیو برژینسکی (رایزن امنیت ملی)، جودی پاول[۴] (دستیار امور رسانه‌های همگانی)، و دیوید آرون[۵] (معاون رایزن امنیت ملی) شرکت داشتند. در [نشست] ۱۱ آوریل تقریباً همین مقام‌ها شرکت کرده بودند، البته وارن کریستوفر معاون وزارت خارجه به جای سایرس ونس، و دستیار کارتر همیلتون جردن به جای آرون حضور یافتند. در نشست پایانی ۱۵ آوریل همان بلندپایگان آمده بودند، البته خود ونس به جای کریستوفر شرکت داشت.

برای نمایانگری سویگیری‌های شرکت‌کنندگان در این تصمیم‌گیری گروهی، می‌توان شرکت‌کنندگان را به چهار زیر گروه بخش کرد: رئیس جمهور، «شاهین‌ها»، «کبوترها» و «پشتیبانان ریاست جمهوری». (این نامگذاری تنها به دلیل واژه‌گذاری برای تحلیل‌گری به کار گرفته شده‌اند)... اگرچه نشانه‌هایی از خطر پیش- برداشت دیده می‌شود، ولی نتیجه‌گیری... آن است که این دسته‌بندی‌ها [ی چهارگانه] برپایه رهیافت سیاست دیوان‌سالارانه دست به کار بوده و می‌توان گفت: که رایزن شورای امنیت ملی، وزیر دفاع، رئیس ستاد مشترک ارتش، و رئیس سیا، پشتیبان یک کارآوری لشکری بودند...؛ وزیر خارجه، و در غیاب وی معاونش با این کار مخالف بودند، کسانی که در چارچوب دیوان‌سالاری وابسته به رئیس جمهور بودند (یعنی معاون ریاست جمهوری)، دستیار رسانه‌ای، و رایزن سیاسی) اساساً خواهان آن بودند که چه

1. Harold Brown
2. David Jones
3. Stnasfield Turner
4. Jody Powell
5. David Aaron

چیزی برای ریاست جمهوری کارتر بهترین است؛ و پرزیدنت کارتر، اگرچه بیش از یک بازیگر دیوان‌سالاری به‌شمار می‌آمد، رفتار وی به گونه‌ای بود که از جایگاه دیوان‌سالارانه او و نیز نفوذ شخصی وی ریشه می‌گرفت.

پرزیدنت کارتر

کلید درک سویگیری پرزیدنت کارتر در تضاد میان خواست وی در دوری‌گزیدن از کارآوری توان لشکری آشکار آمریکا، و فشار فراوان بر او برای خشنودسازی شهروندان آمریکایی، و «انجام کاری» در این زمینه است. از نخستین روزهای بحران، وی از سوی رسانه‌های همگانی و حزب جمهوری‌خواه برای ناکامی در برخورد قاطع [با بحران] با خُرده‌گیری روبرو شد. البته در ۱۹۸۰، یعنی سال انتخاباتی نرخ پندار همگانی درباره پرزیدنت [کارتر] بسیار پایین بود؛ و برای نامزدی کاندیدای ریاست جمهوری [در دوره پیش‌رو]، از درون حزب دمکرات نیز به چالش گرفته شده بود. وعده وی درباره اینکه تا زمانی که گروگان‌ها در ایران هستند کاری در راستای مبارزه انتخاباتی نخواهد کرد، وضعیت نامبرده را بدتر کرد. کارکنان مبارزه انتخاباتی وی، به او اندرز داده بودند نیاز به یک واکنش قاطعانه (بویژه پس از ناکامی در دیدار آغازین [برای نامزدی] در ویسکانسین[1] در یکم آوریل، یعنی هنگامی که رئیس جمهور اعلام داشت که بزودی گروگان‌ها آزاد خواهند شد) دارد. این ارزیابی نادقیق، از سوی کسان بسیاری همچون بازتابی از نبودِ کنترل [کارتر] بر رویدادها به‌شمار آورده شد؛ نیز چنین قلمداد شد که وی از این موضوع در راستای خواست‌های سیاسی خود بهره می‌گیرد.

یک عامل دیگر که به سرخوردگی رئیس جمهور افزود، همانا خواست او از متحدان [آمریکا] در زمینه تحریم علیه ایران بود. پس از آن آشکار شد که متحدان بر این باور بوده‌اند که دولت آمریکا برای کارآوری لشکری به برنامه‌ریزی پرداخته است و در نتیجه انگیزه اصلی آنها برای پیوستن به تحریم، به این امید بود که آمریکا را از [کارآوری لشکری برای نجات گروگان‌ها]

1. Wisconsin

باز دارند. ولی زمان حساس همگامی فرا رسید و رئیس جمهور احساس کرد که تنها راه چاره در زمینه کارآوری لشکری آن است که احتمالاً تا پایان سال برای رهایی گروگان‌ها از راه گفتگو شکیبایی نشان دهد. این انگیزه [کارتر] در روزهای آغازین آوریل در او پدید آمد: گزارش‌های رسیده از تهران نمایانگر آن هستند که آزادسازی گروگان‌ها به دلیل انتخابات پارلمانی ایران در ۱۶ ماه مه، ماهها به تأخیر می‌افتاد. همانا، زمانی که مأموریت رهایی [گروگان‌ها] به اجرا گذاشته شد، بهترین ارزیابی از امکان گفتگو برای رهایی گروگان‌ها پس از پنج تا شش ماه از تاریخ این انتخابات قلمداد شده بود. از این‌روی، از ترس اینکه مبادا گروگان‌ها تا پایان سال ۱۹۸۰ [در ایران] نگهداری شوند، پرزیدنت کارتر تصمیم گرفت سیاست خود را دگرگون کند: «ما دیگر نمی‌توانیم متکی به دیپلماسی باشیم. من تصمیم به واکنش گرفته‌ام»[5] همانا، رئیس جمهور در ۱۲ و ۱۷ آوریل تهدید به کارآوری لشکری کرد، مگر آنکه متحدان تحریم اقتصادی [علیه] ایران را به کار گیرند. این کردار (که گفت هنوز درباره آن تصمیم نگرفته است) گسست بازرگانی با ایران را نیز در بر می‌گرفت. (این به‌گونه‌ای گسترده چنین تفسیر شد که آمریکا می‌خواهد به محاصره دریایی ایران دست زده و بندرهای این کشور را مین‌گذاری کند). البته این تفسیری تیره و تار بود: بر این پایه، هنگامی که در ۲۳ آوریل کشورهای اروپایی موافقت کردند که علیه ایران تحریم روا دارند، کاخ سفید به آگاهی [آن کشورها] رسانید که کارآوری لشکری را تا تابستان به تأخیر می‌اندازد!

با این همه، خواست پرزیدنت کارتر در واکنش تند، تنها بخشی از سراسر داستان می‌باشد. روشن است که وی به شدت خواهان محدودسازی اندازه کارآوری [لشکری] بود، تا از تلفات جانی نالازم دوری جوید. کارتر در نشست توجیه‌گری مورخ ۱۶ آوریل از سوی سرهنگ بِک‌ویت[1] فرمانده مأموریت گفت: «برای کارآوران شما آسان و اغواکننده است که درگیر در شلیک با دیگران شوند و در راه پدیدآوری بردهایی برای کشور ما کوشش کنند. [ولی] از دید جهانی، اهمیت آن است که چشم‌انداز این مأموریت صرفاً برای رهایی شهروندان [گروگان‌های]

1. Colonel Beckwith

ما باشد». ویلیام سافیر(۱) می‌گفت دلیل ناکامی مأموریت دقیقاً آن بود که کارتر می‌خواست کارآوری رهایی [گروگان‌ها] جنبه انسان‌دوستانه داشته باشد و نه یک مأموریت رزمی، که در این کارآوری تنها نیروی کوچکی با پشتیبانی بسیار محدود دست به واکنش بزند.[6] از این‌روی، در توضیح سویگیری کارتر در زمینه مأموریت رهایی [گروگان‌ها]، دو عامل برتر شمرده می‌شدند: یک نگرانی شخصی نسبت به اینکه اطمینان یافته شود که مأموریت یک کارآوریِ لشکر تنبیهی به‌شمار آورده نشود و نیز برداشت نقش ـ فرمانروا که غرور ملی آمریکا را در مخاطره می‌دید، نمودار نکند...

البته، کُنش‌های کارتر پاسخ به شماری از عامل‌های موجود بودند. رهیافت سیاست دیوان‌سالارانه برخی از این پاسخ‌ها را نمود می‌دهد: مهم‌تر از همه، خواست وی در انتخابات دگربار [به ریاست جمهوری] و برداشت او درباره مسئولیت شخصی وی نسبت به نگهداشت آبروی ملی آمریکا. روشن است که شخصیت کارتر عامل مهمی بود...، ولی گمان می‌رود که رهیافت سیاست دیوان‌سالارانه در شناخت چگونگیِ رویکردهایی که برای کارتر مهم به شمار می‌آمدند، سودمند باشد، و نه تمرکز بر اینکه چه چیزهایی برای ملت آمریکا خردمندانه‌ترین هستند. البته این به معنی آن نیست که عامل‌های دیوان‌سالارانه، تنها به دلیل امکان کارسازی در توضیح کار کارتر مهم به شمار می‌آیند؛ البته ادعا شده است که دیدگاه دیوان‌سالارانه بیش از هر انگاره دیگری در [توضیح] سیاست برون‌مرزی، می‌تواند یک نمای بسیار دقیق‌تر از آنچه را که سبب شد کارتر دست به چنان کاری بزند، به دست می‌دهد.

شاهین‌ها

طرفداران سیاسی پیشگام این کارآوری لشکری طی این بحران، برژینسکی و براون بودند. درو میدلتون(۲) نوشته است: «ماهها بود که یک دیدگاه مغرورانه در پنتاگون بر این باور بود که خود موضوع گرفتن گروگان‌ها یک کُنش جنگی به‌شمار می‌آید، و از این‌روی آمریکا

1. William Safire
2. Drew Middleton

می‌تواند دستیازی به یک پاسخ لشکری را توجیه کند».[۷] همانا، دو روز پس از گروگان‌گیری، برژینسکی، براون، و جونز آغاز به گفتگو درباره احتمال یک مأموریت رهاسازی [گروگان‌ها] کردند. گفتگوهای ایشان به آن انجامید که اجرای یک مأموریت بیدرنگ ناممکن است، ولی برژینسکی بر این احساس بود که «نیاز به چنین برنامه‌ریزی جنبه فوریت دارد، تا چنانچه... برخی از گروگان‌های محاکمه و سپس [محکوم به] اعدام شوند، یا کشته شوند... در چنین وضعیتی ما ناگزیر به اجرای مأموریت رهایی، برون از چارچوب اخلاقی و سیاسی هستیم، تا هم نسبت به شهروندان خود که در ایران گروگان هستند وفادار مانده، و هم از ارج ملی آمریکا نگهبانی کرده باشیم». همانا برژینسکی بر این گمان بود که یک مأموریت رهاگرانه کافی نمی‌باشد: «بهتر خواهد بود اگر آمریکا ناگزیر به دستیازی به ضربه‌های انتقامجویانه سراسری شود، که می‌توان آنها را در نزد همگان واکنشی تنبیه‌آمیز به‌شمار آورد که با رهایی گروگان‌ها به انجام می‌رسند. اگر رهاسازی با کامیابی روبرو شود که چه بهتر؛ ولی اگر با شکست روبرو شود، دولت آمریکا می‌تواند اعلام کند که یک مأموریت تنبیهی علیه ایران را به اجرا گذاشته است».[۸] وی گمان می‌کرد که این کُنش تنبیه‌آورانه می‌تواند در نمود یک محاصره دریایی همراه با یورش‌های هوایی باشد. در نخستین روزهای بحران، برژینسکی، ترنر، جونز و براون دیدارهای خصوصی در این زمینه داشته و گزینه‌های لشکری را به بررسی گذاشته بودند؛ برژینسکی به‌تنهایی یادداشت‌های (دست‌نوشت) برمی‌داشت.

همین گروه بود که برنامه‌ریزی مأموریت را راهبری کرد (که طی آن افسران ارتش و سیا را به کار گرفتند) و برنامه فرجامین را با جزئیات بازبینی کردند. همچنین، این برژینسکی بود که در زمینه پروازهای شناسایی بر فراز ایران فشار آورد، که در نشست ۲۲ مارس با آن موافقت شد، و همین گروه چهارنفری پیشنهاد رهاسازی را در نشست ۱۱ آوریل و با پیشگامی براون و جونز، پیشنهاد کرد. البته نشانه‌ای آشکار به دست آمده که برژینسکی نیروی سیاسی پویش‌دهنده به این کارآوریِ لشکری بوده است.

برژینسکی از ماه فوریه فشار فزاینده از سوی همگان و از سوی کنگره را برای واکنش

مستقیم علیه ایران، احساس می‌کرد. برژینسکی بر این باور شد که سه گزینه در پیش روی می‌باشد: ادامه دستیازی به یک کارآوری گسترده لشکری، گفتگوها، یا انجام یک مأموریت کوچک رهاسازی. آنچه که سبب شد وی از گزینه نخستین خود دوری بگیرد، یعنی کارآوری لشکری تنبیهی آن بود که پس از مداخله شوروی در افغانستان در دسامبر ۱۹۷۹، هرگونه کارآوری لشکری ممکن بود فرصت‌های افزون‌تری را برای رخنه‌یابی در خلیج فارس و اقیانوس هند، به دست شوروی بدهد. «در این زمان گمان می‌رفت که پدیدآوری یک ائتلاف اسلامی ضد ـ شوروی مهم‌تر است. در این چارچوب بود که مأموریت رهاسازی گروگان‌های برای من جالب‌تر شد».[۹] همین که گفتگوها با شکست روبرو شدند، برژینسکی در ۱۰ آوریل یادداشتی به کارتر نوشت و در آن یادآور شده بود که بایستی یکی از دو گزینه کارآوری لشکری تنبیهی یا مأموریت رهاسازی [گروگان‌ها] را در پیش بگیریم. برژینسکی با نگرش به ترسی که از گسترش رخنه‌گری شوروی داشت، گزینه دوم را پیشنهاد کرده و نتیجه‌گیری کرده بود «ما بایستی فراتر از سرنوشت پنجاه [گروگان] آمریکایی بیندیشیم و امکان اثرهای شوم ایستایی مدت‌دار، فزایندگی سرخوردگی همگانی و خفت باری بین‌المللی برای آمریکا را نیز پذیر شویم».[۱۰] در هر دو نشست ۱۱ و ۱۵ آوریل، برژینسکی با تلاش فراوان به طرفداری از مأموریت [رهاسازی گروگان‌ها] پرداخت.

براون و جونز طرفداران اصلی برنامه رهاسازی واقعی [گروگان‌ها] بودند... این دو تن طرح مربوط را در نشست ۱۱ آوریل ارائه داده و به تفصیل آن را در ۱۶ آوریل با کارتر به‌گونه‌ای محرمانه توجیه کردند. پس از شکست این برنامه، هرولد براون چگونگی طرح را به تفصیل به آگاهی رسانه‌ها رسانید و از آن دفاع کرد. همچنین این براون بود که در نشست‌های ۱۱ و ۱۵ آوریل علیه سویگیری کریستوفر / ونس سخن گفت. سرانجام، هم براون و هم برژینسکی پس از ناکامی مأموریت با تلاش فراوان در توجیه آن سخنرانی کرده و گفتند این کار از دیدگاه اخلاقی درست و از دید سیاسی توجیه‌پذیر است. گفته می‌شد که برژینسکی «درباره آن [مأموریت] در نهان بسیار مغرورانه [با مسئله] برخورد کرده و اصرار می‌ورزید که امکان دارد کارآوری لشکری

در آینده لازم شود».[۱۱] همچنین وی به مخالفان آمریکا هشدار داد: «توان آمریکا را به ریشخند نگیرید. رسایی آمریکا را به ریشخند نگیرید».[۱۲]

ترنر، رئیس سیا نیز بسیار طرفدار مأموریت [رهاسازی گروگان‌ها] بود، به آن اندازه که در یک گزارش گروه ویژه بررسی سیا، که در ۱۶ مارس ۱۹۸۰ برای وی نوشته شده بود، نیز بازتاب یافته است. بر پایه این گزارش گفته شده بود که طرح رهاسازی [گروگان‌ها] احتمالاً مایه آن می‌شود که شصت درصد گروگان‌ها طی این مأموریت جان خود را از دست بدهند: «ارزیابی می‌شود که در بهترین وضعیت شصت درصد گروگان‌های آمریکایی در سفارت جان خود را از دست بدهند». همچنین این گزارش تخمین زده بود که امکان پیروزی در این مأموریت احتمالاً به همان اندازه امکان شکست می‌باشد. با این‌همه، درست در همین زمان بود که بازبینی طرح از سوی گروه کوچک برژینسکی به انجام رسید. بار دیگر گفته برژینسکی را می‌آوریم: «بازبینی فراگیر طرح از سوی براون، جونز و من و با راهبری من در میانه ماه مارس به انجام رسیده و به این نتیجه رسید که مأموریت رهاسازی با دلیل‌مندی از بخت خوبی برای پیروزی برخوردار است، البته احتمال تلفاتی هم می‌رود. ***هیچ‌گونه راه مطمئنی برای ارزیابی اینکه [تلفات] تا چه اندازه می‌شود امکان‌پذیر نبود.*** [تأکید افزوده شده است].[۱۳] ترنر دست به کار توجیه تفصیلی رئیس جمهور بود؛ و حتی در نشست ۱۱ آوریل گفت: «شرایط درون و دور و بر مجموعه [ساختمان سفارت آمریکا در تهران] خوب است». هیچ‌گونه نشانه‌ای به دست نیامده که وی شکِ سازمان خود را در هر یک از این نشست‌ها، بازگو کرده باشد، چه در گروه کوچک و چه در گروه نُه نفری.

گزیده سخن آنکه: سویگیری کسانی را که در این نوشته «شاهین‌ها» به‌شمار آورده شده‌اند، از پیشتر می‌شد پیش‌بینی کرد. آنچه که در این زمینه مایه شگفتی می‌باشد همانا سازگاری این چهار تن ـ براون، برژینسکی، جونز و ترنز ـ در زمینه سیاست‌های پیشنهادی است که بازتاب‌گر سویگیری ایشان در شبکه دیوان‌سالارانه می‌باشد... تا آنجا که رهیافت سیاست دیوان‌سالارانه، سیاست در پیش گرفته شده از سوی این چهار تن را توضیح می‌دهد، خود

نمایانگر ناتوانی پایگاه خِرَدورزی در انگاره‌های سیاست برون‌مرزی آمریکا می‌باشد.

پشتیبانان رئیس جمهور

گروه دیگری که بررسی می‌شود، کسانی هستند که در چارچوب سنتی «شاهین‌ها-کبوترها»ی دولت آمریکا جای نمی‌گیرند. این کسانی هستند که در اصل به رئیس جمهور وفادار می‌باشند و از این‌روی چشمداشت آن است که چنان سویگیری کنند که موقعیت درون‌مرزی رئیس جمهور بهتر شود. به خلاف گروههایی که در بالا بررسی شدند، نخستین نگرانی این گروه، چگونگی روابط آمریکا با دیگر کشورها نیست، بلکه برایشان موقعیت درون‌مرزی رئیس جمهور مهم است. گمان می‌رود که ماندیل، پاول و جردن در موضوع واکنش علیه ایران، نه در گروه «شاهین‌ها» بوده‌اند و نه در گروه «کبوترها»؛ بلکه پیشنهادهای سیاسی و نگرانی ایشان نخست و پیش از هر چیز نمایانگر اثر این بحران بر ریاست جمهوری کارتر بوده‌اند. این به خوبی در خاطرات جردن نمایان است،[۱۴] که وفاداری به کارتر و ارزیابی مأموریت رهاسازی را در چارچوب این بررسی می‌کند که این کار چگونه می‌تواند به دشواری سیاسی برون‌مرزی کارتر کمک کند. «من می‌دانستم رهیافت سختگیرانه، گروگان‌ها را زودتر به کشور باز نخواهد گرداند، ولی امیدوار بودم که این کار از دید همگانی شکیبایی و وقت نسبتاً بیشتری را برای ما فراهم آورد». مأموریت رهاسازی «از میان یک‌رشته گزیرهای ناجور، بهترین بود. سویگیری پیوسته جردن در سراسر خاطراتش، درباره هر گوشه‌ای از برنامه‌ریزی این مأموریت، شکست و پیامدهای آن، نمایانگر آن چیزی است که وی گمان می‌کرد برای رئیس جمهور سودمند است. این واکنش او را در برابر اعتراض‌های ونس (زمانی که رئیس جمهور به پشتیبانی ونس نیاز داشت، او از این کار سر باز زد و کارتر را با وضعیت ناگواری روبرو کرد) را نسبت به ناکامی مأموریت نمایان می‌کند (واکنش کنگره می‌شد بر نبودِ رایزنی [با کنگره] تمرکز یابد، و احتمالاً کارتر را متهم به نقض قانون توان جنگ کند)؛ سرانجام ونس استعفا داد و ادموند ماسکی[(۱)] جای

1. Ed Muskie

وی را گرفت (ونس یک دشواری برای کارتر پدید آورد، و ماسکی یک رأی اعتماد به آینده سیاسی کارتر بود).

نشانه‌هایی روشن یافت می‌شوند که گویای آن هستند که انگیزه ماندیل و پاول بیش از هر چیز در نتیجه آگاهی از جایگاه درون‌مرزی رئیس جمهور و دیدگاهشان درباره چگونگی بهبود احتمالی آن، سرچشمه می‌گرفت. برژینسکی نوشته است که پاول، ماندیل و جردن «به‌گونه‌ای فزاینده احساس سرخوردگی کرده و نگران افزایش فشارهای همگانی برای واکنش مستقیم‌تر علیه ایران بودند».[۱۵] گمان می‌رود که همگی بر این اندیشه بودند که نیاز به واکنش مستقیم برای همخوانی با فشار همگانی می‌باشد، بویژه که پس از اعلام نتیجه مبارزه نامزدی [از حزب دمکرات] در یکم آوریل این نیاز بیشتر احساس می‌شد. همان‌گونه که پاول درباره یکم آوریل گفته است: «ما به یک دشواری کلانِ اعتباری نزدیک می‌شویم. آمیزه‌ای از مبارزه‌نکردن و اعلامیه بامدادی حتی در میان دوستان ما در رسانه‌های همگانی نیز شک پدید آورد». سالینجر[(۱)] می‌گوید که: «مبارزه کارتر برای انتخاب دگر بار مایه سرخوردگی‌هایی در میان همگان شد. در جایی که بخت سیاسی وی در سر آغاز گروگان‌گیری افزایش یافته بود، ولی پس از گذشت زمانی کوتاه نمونه‌پرسی‌ها نشان دادند که بخت وی رو به کاهش است و یک مبارزه نامزدی را در نیویورک به سناتور کندی باخت. در این زمان جیمی کارتر در میانه یک جنگ برای زندگی سیاسی خود بود، و چنین می‌نمود که وی در این زمینه بازنده است. یک کارآوری لشکری برای رهاسازی گروگان‌ها می‌توانست این نابسامانی را بهبود بخشد[۱۶]». سویگیری «پشتیبانان رئیس جمهور» در گفتار ماندیل در نشست ۱۱ آوریل خلاصه شده که گفته است: «رهاسازی به ما بهترین راه برون ـ رفت را از این وضعیت، که بی‌اندازه خفت‌آور است، می‌گشاید»...

سپس «پشتیبانان ریاست جمهوری» سیاست‌هایی را پیشنهاد کردند که بازتاب‌گر سویگیری دیوان‌سالارانه ایشان بود. ماندیل، پاول، و جردن چندان علاقه دیوان‌سالارانه گسترده‌ای برای ارائه نداشتند، و نیز نگرانی مهم ایشان روابط سیاست برون‌مرزی آمریکا با دیگر

کشورها نبود. هر کدام نفوذ خود را در سویگیری در راستای کارتر به دست می‌آورد (البته برژینسکی نیز همین وضع را داشت)، و نگرانی ایشان همانا گام‌برداشتن در راستایی بود که به رئیس جمهور کمک رسانده و بالاتر از همه بخت سیاسی او را در کشور افزایش دهد. در گزارش‌های رسانه‌ای همزمان، این سه تن بودند که نگرانی خود را از روابط رئیس جمهور با کنگره و بخت انتخاب دیگربار وی آشکار کردند. و این هم خلاف روال «شاهین‌ها» و هم «کبوترها» بود که بسیار بیشتر نگران روابط کارتر با ایران، شوروی، و متحدان آمریکا بودند. همانند مورد «شاهین‌ها»، گمان می‌رود که برترینه‌های سیاسی «پشتیبانان رئیس جمهور» عمدتاً از نقش دیوان‌سالارانه ایشان ریشه می‌گرفتند.

کبوتران

گواه اینکه نقش دیوان‌سالارانه، تعیین‌کننده پایگاه سیاسی [هر مقام] می‌باشد، در مورد «کبوتران» نمایان‌تر از هر مورد دیگر است: سایرس ونس وزیر خارجه و وارن کریستوفر معاون وزیر خارجه [این نقش را بازی می‌کردند]. نه‌تنها این دو تقریباً سویگیری همسانی درباره موضوع مأموریت رهاسازی گروگان‌ها داشتند، بلکه همان‌گونه که در زیر گفته خواهد شد، کریستوفر، زمانی‌که در نشست ۱۱آوریل شرکت‌کرد، از چگونگی سویگیری‌ونس آگاهی نداشت.

از نخستین روزهای این بحران، ونس علیه کاربرد نیروی لشکری اندرز می‌داد. ونس در نشست ۲۲ مارس، با پروازهای شناسایی [بر فراز ایران] موافقت کرد تا چنانچه ثابت شود نیاز به مأموریت رهاسازی (در موردی که جان گروگان‌ها به خطر افتد) می‌باشد [از پیشتر شناسایی لازم فراهم آمده باشد]، ولی علیه «کاربرد هرگونه نیروی لشکری، ازجمله محاصره دریایی یا مین‌گذاری، تا زمانی که به گروگان‌ها آسیبی نرسیده یا خطری تهدیدشان نمی‌کند»، سخن گفت؛ [و افزود] افزون‌بر به مخاطره انداختن جان گروگان‌ها، من بر این باور هستم که کارآوری لشکری می‌تواند بهرمندی‌های ما را در خلیج فارس به خطر اندازد... تنها راه واقع‌گرایانه ما آن است که همچنان بر ایران فشار آوریم و منتظر بمانیم که خمینی در این باره تصمیم بگیرد که... دیگر

گروگان‌ها برای وی چندان ارزشی را باور نمی‌کنند. با اینکه چنین نگرشی رنج‌آور می‌باشد، ولی به دلیل بهرمندی‌های ملی ما و نیاز به پشتیبانی از جان هم- میهنان آمریکایی خود، ناگزیریم همچنان خوددار باشیم». ونس پس از این نشست احساس می‌کرد هیچ‌گونه نشانی از تصمیم‌گیری در کاربرد فوری نیروی لشکری در میان نمی‌باشد، و در ۱۰ آوریل برای گذراندن یک تعطیل بزرگ پایان هفته[۱] به فلوریدا رفت.

ولی در نشست یک‌روز پس از آن، تصمیم به اجرای مأموریت رهاسازی [گروگان‌ها] گرفته شد. پس از آن جودی پاول به رسانه‌ها گفت که سایرس ونس در مرخصی خوبی بود و اینکه «به این دلیل، ونس فرا خوانده نشد که این کار می‌توانست توجه فراوانی را به هنگامی که کارآوری مأموریت، سرّی نگهداشته شده بود، جلب کند». هیچ‌گونه نشانه‌ای در دست نیست که چرا این نشست در غیاب وی برگزار شد، ولی روشن است که ونس نمی‌دانست مأموریت [رهاسازی] چنان با جدیت پذیرفته شده است، و [البته] هر کس دیگری که در این زمینه دست به کار بود، می‌دانست که اگر ونس حضور داشت با آن مخالفت می‌کرد. تام ویکر[۲] گفته است که ونس را به عمد از این نشست مهم به دور داشتند تا توان [اثرگذاری] وی (و نیز وزارت خارجه) را در خرده‌گیری از پیشبرد مأموریت، کاهش دهند.[۱۷] آنچه را که کارتر، برژینسکی و جردن بازتاب داده‌اند آن است که ونس «یک تعطیلی کوتاه و بسیار لازمی را می‌گذراند» (کارتر)؛ «در مرخصی بود» (برژینسکی)؛ «در فلوریدا در یک مرخصی دراز و تأخیرشده» (جردن). از چند دیدگاه می‌توان کنار گذاشتن ونس را نشانه‌ای تفسیر کرد که ایروینگ جنیس[۳] آن را «گروه‌اندیشی» نامیده است؛ دیگر نشانه‌ها را نیز در این باره می‌توان از پدیده گرایش گروهها برای نگهداری همسازگاری و همبستگی به بهای [کنار زدن] اندیشه‌گر مهم ولی مخالف در تصمیم‌گیری، یافت.[۱۸]

نشست ۱۱ آوریل را رئیس جمهور گشود و در آغاز گفت کاملاً اجرای مأموریت

---

۱. تعطیل بزرگ پایان هفته، زمانی است که یک تعطیلی رسمی به تعطیلی پایان هفته، که در آمریکا دو روز (یعنی شنبه و یکشنبه) است بچسبد و سه روز پشت سر هم تعطیل باشد. م

رهاسازی [گروگان‌ها] را پذیرفته است، و از براون و جونز خواست که حاضران در نشست را درباره برنامه مأموریت توجیه کنند. در این زمان جردن به کریستوفر رو کرد و گفت: «شما چه می‌اندیشید؟» «من مطمئن نیستم. آیا سای[1] چیزی در این باره می‌دانست؟ «برنامه اضطراری رهاسازی؟ البته»، «نه، نه ـ آیا وی می‌دانست تا چه اندازه در اندیشه‌گری خود در این زمینه، از رئیس جمهور دور بوده است؟» «من نمی‌دانم... من گمان می‌کنم که درباره آن گفتگو کرده است». زمانی که توجیه‌گری پایان یافت، کریستوفر نخستین کسی بود که سخن گفت. وی گزیرهای دیگری در برابر مأموریت رهاسازی [گروگان‌ها] پیش کشید: بازگشت به سازمان ملل برای گفتگوهای بیشتر، جای‌دادن کشتی‌ها و هواپیماهای ایران در لیست سیاه، احتمال دریافت پشتیبانی اروپاییان درباره تحریم علیه ایران. براون بی‌درنگ همه اینها را «ناگیرا» به‌شمار آورده و رد کرد. و نامبرده از سوی برژینسکی، جونز، ترنر، پاول و جردن که همگی طرفدار اجرای مأموریت بودند، پشتیبانی شد. کریستوفر در مخالفت با این طرح تنها بود. وی از سویگیری رسمی درباره مأموریت رهاسازی خودداری ورزید، زیرا از پیشتر از سوی ونس در جریان این موضوع قرار نگرفته بود؛ و احساس می‌کرد که یا ونس طرح را پذیرفته و یا اینکه بر این باور است که وزارت خارجه به راستی نمی‌تواند از اجرای آن جلوگیری کند... این احساس وی زمانی بیشتر شد که کارتر به آگاهی شرکت‌کنندگان در نشست رسانید که ونس «پیش از رفتن به فلوریدا برای گذراندن تعطیلی خود، به رئیس جمهور گفته است که با هرگونه کارآوری لشکری مخالف است، ولی اگر بنا باشد که میان مأموریت رهاسازی و یک محاصره دریایی، یکی را برگزینند، وی مأموریت رهاسازی را ترجیح می‌دهد». کریستوفر می‌دانست که ونس با کارآوری لشکری مخالف است، ولی خردمندانه است اگر فرض شود که احساس وی آن بوده که تنها کاری که می‌تواند بکند آن است که گزینه‌های ناستیزآمیز را پیشنهاد کند (زیرا به هر روی، کارکنان وزارت خارجه را گروگان گرفته بودند) و آن را بر کاربُرد نیروی لشکری ترجیح دهد، ولی درباره اجرای مأموریت واقعی سکوت کند؛ بویژه آنکه با تأکید به وی گفته شد که ونس *از پیشتر* با آن موافقت

---

۱. سای Cy، منظور سایرس ونس است. م

کرده است. در تأیید این نتیجه‌گیری، بایستی گفت که حتی کریستوفر به ونس که [در فلوریدا] تعطیلی خود را می‌گذراند، تلفن نکرد که بگوید چه روی داده است...

واکنش سریع ونس به خبرها آن بود که «وی [از این پیشامد] دچار ناامیدی و خفت شده است».[۱۹] ونس می‌نویسد: «[من از این پیشامد دچار] شگفتی و خشم شدم که چنین تصمیم‌گیری حساسی در نبود من گرفته شده است، من به دیدار رئیس جمهور رفتم».[۲۰] در این دیدار ونس اعتراض‌های خود را نسبت به مأموریت [رهاسازی] ارائه کرد، و کارتر به وی فرصت داد که دیدگاههای خودش را در گروه که تصمیم اصلی را گرفته بود، در نشست ۱۵ آوریل بازگو کند. دیدگاه ونس در آن نشست تقریباً سراسر برگرفته از سویگیری دیوان‌سالارانه وی بود. نامبرده گفت، نخست اینکه اجرای مأموریت، آن هم در زمانی که آمریکا می‌کوشد اروپاییان را با این وعده آشکار به پشتیبانی از تحریم وا دارد که هیچ‌گونه کارآوری لشکری به میان نیاید، ترفندآمیز می‌نماید؛ دوم آنکه گروگان‌ها که کارکنان وزارت خارجه هستند، با هیچ‌گونه خطر جسمانی فوری روبرو نیستند؛ سوم آنکه کوشش‌هایی در ایران به میان آمده تا یک کابینه دولت کارساز روی کار آید که آمریکا خواهد توانست با آن به گفتگو بپردازد؛ چهارم آنکه حتی اگر این مأموریت با کامیابی روبرو شود، امکان این می‌رود که این کار مایه انگیزش آن شود که ایرانیان، آمریکاییان دیگر (یا شهروندان متحدان آمریکا) را به گروگان بگیرند؛ پنجم آنکه این کار ممکن است ایرانیان را به سوی شوروی گرایش دهد؛ و سرانجام بایستی گفت که مطمئناً تلفات [این مأموریت] بالا خواهد بود (وی آماری را عنوان کرد که در آن گفته شده بود که احتمالاً ۱۵ تن از ۵۳ گروگان و ۳۰ تن از نیروی رهایی‌گر کشته خواهند شد).

پس از پایان گفته‌های ونس، براون رو به او کرد و پرسید که وی انتظار دارد چه زمانی گروگان‌ها آزاد شوند؛ ونس پاسخ داد، نمی‌داند کی. هیچ‌کس از ونس پشتیبانی نکرد: اعتراض‌های وی با «سکوتی ناشنوایانه» روبرو شد. اگرچه ونس سپس - یعنی پس از نشست - گفت که برخی از شرکت‌کنندگان به وی گفته‌اند که همانا اعتراض‌های جدی را بازگفته است؛ ولی هیچ‌کس در آن زمان نگرشی به آنها نداشت - آیا این نمونه‌ای از «گروه - اندیشی» بود؟ کارتر گفته است که ونس

«در مخالفت خود» با اجرای مأموریت رهاسازی در میان رایزنان من تنهابود، و او به خوبی آگاه از آن بود»[۲۱] کارتر و برژینسکی در خاطره‌نویسی‌های خود، استعفای ونس را پس از آن، به دلیل خستگی دانسته‌اند: «او بسیار خسته به نظر می‌آمد، خوی وی آتشین شده بود، چشمانش باد کرده بودند، و ناخشنودی وی نمایان بود... چنین می‌نمود که سای سوخته شده و تصمیم به کناره‌گیری گرفته است» (برژینسکی)؛ «ونس پس از آن به شدت دلسرد شده بود... برای سومین یا چهارمین بار می‌گفت که احتمال دارد استعفا بدهد... ولی پس از گذر از مرحله نامطمئنی و ناخرسندی، با پشتیبانی کافی از من، به من می‌پیوست» (کارتر). حتی نگرانی‌های بازگو شده از سوی ونس در نشست توجیه‌گرانه ۱۵ آوریل درباره جزئیات طرح، به دلیل اینکه بازتاب‌گر مخالفت وی با اجرای اصل طرح می‌باشند، رد شدند. در ۲۱ آوریل، ونس استعفای خود را به کارتر داد و پذیرفته شد، به این شرط که تا زمانی که مأموریت رهاسازی [گروگان‌ها] با هر نتیجه‌ای که به دست آید به اجرا درنیامده، از آشکارکردن آن خودداری شود. ونس رسماً در ۲۸ آوریل استعفا داد. رسانه‌ها در زمینه استعفای وی گزارش دادند که مخالفت وی با مأموریت [رهاسازی گروگان‌ها] تنها، آخرین رویداد در یک رشته رویدادی که از دیرباز در جریان بوده، می‌باشد و استعفای ونس از نبرد برژینسکی بر سر چگونگی راستای سیاست برون‌مرزی آمریکا ریشه می‌گیرد. همان‌گونه که یک دستیار کاخ سفید گفته است. این «از مدتی پیش آشکار بود که ونس دیگر بخشی از چارچوبه اصلی سیاست برون‌مرزی دولت کارتر نمی‌باشد».

شایسته است گفته شود که مخالفت ونس و کریستوفر با مأموریت رهاسازی به خودی‌خود کارسازی رهیافت سیاست دیوان‌سالارانه را به اثبات نمی‌رساند. آنچه مهم به‌شمار می‌آید آن است که مخالفت نه به سادگی به دلیل دیدگاههای شخصی پدید آمده بود. بلکه بیشتر ریشه‌گرفته از سویگیری دیوانسالارانه آن دو پدیدار شده بود (البته اندازه‌گیری این سویگیری دشوار می‌باشد). این عامل‌ها این نتیجه‌گیری را تضمین می‌کند: نخست، کریستوفر بی‌آنکه سویگیری ونس را درباره مأموریت رهاسازی بداند، و با آنکه (به نادرست) به وی گفته شد که ونس از آن پشتیبانی کرده است، با این همه گزیرهای دیگر را پیش کشید. همانا مخالفت او با این

مأموریت، برپایه همان رویکردهای ونس بود، حتی با اینکه در چنان جوّی جای گرفته بود که بر این باور شود که مقام بالاتر وی [مأموریت] را تأیید کرده است. دوم آنکه گفته‌های ونس در نشست ۱۵ آوریل آشکارا نمایانگر نگرانی‌های وزارت خارجه می‌باشند. پاسخ براون و برژینسکی راهگشای دشواری‌هایی راکه ونس بازگفت، نبود (برای نمونه، سویگیری متحدان)، البته تأکید بر موضوع‌هایی همچون غرور ملی یا امنیت ملی در این راستا نمی‌گنجند. اینها نسخه‌هایی هستند از سیاست نقش ـ فرمانروایی. سوم آنکه، ونس تا جایی با مأموریت رهاسازی مخالف بود که گفتگوها [میان ایران و آمریکا] امکان‌پذیر و جریان داشته باشند؛ و اعتراض وی به سادگی بازتاب‌گر منش شخصی وی نسبت به خشونت نیست...

نتیجه‌گیری

در سه نشستی که به تصمیم‌گیری درباره مأموریت رهاسازی گروگان‌ها انجامید، گواهایی که در اینجا بررسی شدند، نشان می‌دهند که شرکت‌کنندگان سویگیری‌هایی را در پیش گرفتند که بازتابگر موقعیت ایشان در ساختار دیوان‌سالارانه بود. اثر ساختار دیوان‌سالارانه این امکان را پدید می‌آورد که دگرگونی در سیاست را میان نشست‌های ۲۲ مارس تا ۱۱ آوریل، توضیح دهیم. در هر مورد، یک گروه مأموریت رهاسازی را پیشنهاد کرده، و دیگری به مخالفت با آن برخاسته بود (یعنی ونس در ۲۲ مارس، و کریستوفر در ۱۱ آوریل). دگرگونی [سیاسی] به این دلیل پدید آمد که «پشتیبانان رئیس جمهور و خود پرزیدنت کارتر احساس کردند که وضعیت دچار دگرگونی شدید شده است. با اینکه این دگرگونی تا اندازه‌ای برگرفته از رویدادهای برونی (از هم گسیختن گفتگوها) بود، و نشانه‌هایی به دست آمده‌اند... که گویای این می‌باشند که حتی دلیل مهم‌تر همانا گستردگی خرده‌گیری‌های درون‌مرزی از ناکارآوریِ کارتر بوده است (بویژه پس از ناکامی در گزینش برای نامزدی ریاست جمهوری در ویسکانسین). «پشتیبانان رئیس جمهور» احساس می‌کردند که «زمان کنش‌گری» فرا رسیده است. به همین دلیل ناتوانی ونس در جلوگیری از تصمیم رهاسازی [گروگان‌ها] در نشست ۱۵ آوریل نیز در چارچوب سیاست

دیوان‌سالارانه توضیح‌پذیر است. البته در این روند شک وی به درستی توجیه‌پذیر بود. از این‌روی آنچه راکه این بررسی موردی نشان می‌دهد همانا محدودیت‌هایی هستند که در کوشش برای توضیح چگونگی تصمیم‌گیری سیاست برون‌مرزی پدید می‌آیند، انگار که [پهنه سیاسی] کشور سراسر یکپارچه بوده و گویی که «کشور» بهرمندی‌هایی داشته است. چنین رهیافتی سیاستگذاران را خردورز می‌نمایاند، و این دلیل مهمی در پسندیدگی چنین چشم‌اندازی می‌باشد؛ ولی مورد مأموریت رهاسازی گروگان‌ها، بیش از پیش محدودیت‌های چنین برداشت‌هایی را از خردورزی نشان می‌دهد، که در آن تصمیم‌های کلیدی در چارچوب سیاست دیوان‌سالارانه، به‌گونه‌ای نمایان، توضیح داده می‌شوند.

به هر روی، این نتیجه‌گیری نیاز به کیفیت‌هایی دارد، زیرا پرسش‌های شالوده‌ای درباره ادعاهای معینی که از سوی طرفداران رهیافت سیاست دیوان‌سالارانه به پیش کشیده می‌شوند، پدید می‌آورد...

پرسشی که بایستی پیش کشیده شود آن است که آیا سویگیری دیوان‌سالارانه به‌تنهایی به دنبال‌روی از یک‌رشته سویگیری‌های معین می‌انجامد. همان‌گونه که دیده می‌شود رهیافت سیاست دیوان‌سالارانه تا اندازه‌ای خودورز و ایستا می‌باشد؛ و بر آن است که به سادگی بگوید مقام‌ها گزینه‌های سیاسی خود را به دلیل چگونگی سویگیری دیوان‌سالارانه به پیش می‌کشند. هنگامی که این [رهیافت] درباره یک بررسی موردی مانند همین که در اینجا دیده شد، به کار گرفته می‌شود، دو دشواری پدیدار می‌شوند: اینکه به سادگی نمی‌توان پذیرفت که رسیدن به یک مقام معین در یک ساختار دیوان‌سالارانه، دارنده مقام را به سوی دیدگاهی مشخص راهبری می‌کند. دوم آنکه در رابطه با موضوع گسترده‌تر روال‌های باورمندی، آن مقام‌های مشخص، بدون توجه به جایگاه واقعی خود در یک دیوان‌سالاری «شاهین‌وار» برخورد می‌کنند. دشواری دیگر همانا مورد برژینسکی می‌باشد که [منش وی] به روشنی نمایان بود، زیرا می‌توان گفت که وی در هر مقامی از دولت کارتر جای می‌گرفت، تقریباً همین دیدگاهها را دنبال می‌کرد. روی‌هم رفته، این دشواری‌ها ما را ناگزیر می‌کنند که بر یک مسئله تمرکز کنیم، یعنی معنی دقیق واژه نقش

در چارچوب رهیافت سیاست دیوان‌سالارانه.

این مسئله... در نوشته الکساندر جورج، گلن اسنَیدر[۱]، پاول دیزینگ[۲] به بررسی گذاشته شده است.[۲۲] جورج جویای چگونگی راههایی است که طی آنها تصمیم‌گیرندگان آمریکا، اطلاعات و اندرزها در روند سیاسی را به جا (و یا نابجا) به‌کار می‌گیرند. وی تا اندازه‌ای با ژرف‌نگری راههایی را که مقام‌ها و دیوان‌سالاری‌ها اطلاعات برمی‌گزینند تا در راستای آرمان‌های تنگ‌بینانه خود به‌کار گیرند، به بررسی می‌گذارد. به سخنی دیگر، جورج از راه بررسی خود درباره چگونگی به‌کارگیری اطلاعات به همان نگرشی می‌رسد که در این نوشته به بررسی موضوع پیوند میان جایگاه مقام‌ها با سیاست مورد طرفداری ایشان انجامید. اسنیدر و دیزینگ در بررسی روان و فراگیر خود از بحران تصمیم‌گیری و چگونگی ساختار روان‌شناسانه آن گروههایی از مقام‌ها را بررسی می‌کنند که (مانند همین‌جا) «شاهین‌ها» و «کبوترها» نامیده‌اند. این دو بر این باور هستند که «روش‌های برخوردِ کاریِ سخت و نرم، بیشتر برگرفته از چگونگی منش هر کس می‌باشد و نه نقش‌های دولتی» و یک خلاصه بسیار سودمند از چگونگی دیدگاه جهانی تندروها و میانه‌روها به دست می‌دهند. بر این پایه، نوشته‌های جورج و اسنیدر و دیزینگ بهترین گفتمان‌هایی هستند که در دسترس بوده و اثر نقش را بر باور و باور را بر پردازش اطلاعات بازگو می‌کنند...

البته به‌راستی ساده‌انگارانه خواهد بود اگر فرض کنیم که خود جایگاه یا موقعیت دیوان‌سالارانه مایه نموددهی به ارجحیت سیاسی می‌شود، و نیز روشن است که موقعیت دیوان‌سالارانه نیز اثرگذاری‌هایی دارد. نقش به خودی‌خود نمی‌تواند چگونگی سویگیری مقام‌ها را بازگو کند؛ روی‌هم‌رفته، خود نقش به آن بستگی دارد که هر مقام چگونه نقش [خود] را بازی کند. افزون‌بر این، یک نقش در برگیرنده یک آرمان تنها نمی‌باشد: و از این‌روی در آن جای مهمی برای مانوردهی و داوری در زمینه فداکردن برخی از آرمان‌ها برای رسیدن به آرمان‌هایی دیگر، یافت می‌شود. از این‌روی، برای نمونه بایستی گفت که سویگیری ونس را نمی‌توان تنها به دلیل

1. Glenn Snyder
2. Paul Diesing

اینکه وزیر خارجه بود، به اندازه کافی توضیح داد. همسازی‌های پیچیده‌ای میان نقش وی، منش او، تصمیم‌گیری برپایه دیدگاهی که داشت و دیگر آرمان‌های شخصی و دیوان‌سالارانه، وجود داشته‌اند. بر این پایه نقش دریافت‌کنندگان مقام، پیش‌مایه‌ای است که هر مقام در چارچوب‌های دیوان‌سالارانه معینی اندیشه کند، و به دلیل‌های گوناگون روان‌شناسانه مقام‌ها، گرایش به وفق‌دهی خود در میانه چارچوبه سازگاری با همکاری بسیار نزدیک خود دارند. افزون‌بر این اغلب گزینش مقام‌ها در پست‌های معین، به دلیل آن بوده که از دیدگاههای ویژه‌ای درباره جهان برخوردار بوده‌اند. از این‌روی جای شگفتی نیست که گزینش هر مقام برای کاری معین با نگرش به تخصص، آموزش و رویکرد سراسری وی انجام می‌شود... بنابراین، در جایی که برژینسکی در چارچوب شاهین جای داشت، این درست نیست که بگوییم این سویگیری وی به دلیل این بود که مقام رایزن امنیت ملی را در دست داشت (زیرا این جایگاه به خودی‌خود شاهین- منشی را باور نمی‌کند)، همچنین نمی‌توان گفت که دیدگاههای وی صرفاً جنبه شخصی داشته‌اند (زیرا اگر وی وزیر خارجه می‌شد، ناگزیر می‌شد روش دیگری جدا از آنچه که در پیش گرفته بود، به کار ببندد ـ مانند نگرانی وزارت خارجه درباره جلب موافقت متحدان به پیروی از تحریم).

رویهمرفته این بررسی موردی ما را با شماری از پرسش‌هایی مهم روبرو می‌کند که پاسخی برای آنها یافت نمی‌شود. از یکسو، یافته‌های تجربی مهم هستند زیراگویای آن می‌باشند که رهیافت بازیگر خردورز برای روشنگری چگونگی رفتار سیاست برون‌مرزی کم‌توان می‌باشد. کشورها یکسان‌گرا نیستند، و ممکن است که اگر ما فرض را بر این بگذاریم که در چارچوب انسان‌شناسانه، خردورزانه است، راهی به نادرست رفته و خواست‌های گمراه‌کننده‌ای را به آنها [کشورها] نسبت دهیم. نشانه‌ها نمایانگر آن هستند که رهیافت سیاست دیوان‌سالارانه در توضیح تصمیم‌گیری برای دستیازی به [مأموریت] رهاسازی گروگان‌ها، سودمند می‌باشد. پیوند میان شایانه‌های سیاسی کسانی که چنین تصمیمی گرفتند و موقعیت دیوان‌سالارانه ایشان می‌تواند در مقایسه با هر گزینه دیگری، توضیح بسیار بهتری در زمینه [این] تصمیم‌گیری به دست دهد. ولی... رهیافت سیاست دیوان‌سالارانه بر برخی از عامل‌ها بیش از اندازه تأکید و به برخی دیگر

کمتر بها می‌دهد. از سوی دیگر، کاربردهای انگاره‌پردازانه این بررسی مورد، ما را بر آن می‌دارند تا موضوع برخاستگاه‌های باورهای تصمیم‌گیرندگان را پذیرا شویم. دوگانگی «شاهین‌ها ـ کبوترها» در این بررسی موردی به خوبی بازگو شد؛ و از این‌روی رهیافت سیاست دیوان‌سالارانه به این‌گونه که نما داده شده است، نمی‌تواند همسازینگی [مکانیسم] خرسندکننده‌ای را درباره پیوند جایگاه و دیدگاه جهانی به دست دهد... آنچه که به آن نیاز می‌باشد، همانا پیوند دادنِ برداشت خردورزی هر مقام با ساختار اثرگذاری جایگاه دیوان‌سالارانه وی می‌باشد... از این‌روی این [فصل] هم سودمندی رهیافت سیاست دیوان‌سالارانه را بازگو کرد و هم کم ـ توانی‌های انگاره‌پردازانه آن را. به راستی شایسته است بگوییم که چگونگی جایگاه دیوان‌سالارانه در تعیین شایانه [ارجحیت] سیاسی در تصمیم‌گیری برای رهاسازی گروگان‌ها، بسیار مهم بوده است، و از همین راه چگونگی نقش دیوان‌سالارانه، که کلاً بسیار مهم می‌باشد، روشن می‌شود...

زیرنویس‌ها:

1. Graham Allison, ***Essence of Decision*** (Boston: Little, Brown, 1971).

2. Allison, ***Essence of Decision***, p. 145.

3. See Allison, ***Essence of Decision***, p. 176.

4. Zbigniew Brezezinski, ***Power and Principle*** (London: Weidenfeld & Nicolson, 1983), p. 493.

5. [Jimmy] Carter, ***Keeping Faith*** (London: Collins, 1982),] p. 506.

6. W. Safire, ***International Herald Tribune***, 29 April 1980, p. 5.

7. Drew Middleton, "Going the Military Route", ***New York Times Magazine***, 17 May 1981, p. 103.

8. Brzezinski, ***Power and Principle***, pp. 487-488.

9. Brzezinski, ***Power and Principle***, pp. 489.

10. Brzezinski, ***Power and Principle***, pp. 492.

11. ***The Times***, 1 May 1980, p. 16.

12. ***International Herald Tribune***, 28 April 1980, p. 1.

13. Brzezinski, ***Power and Principle***, pp. 489-490.

14. [Hamilton Jordan, ***Crisis: The Last Year of the Carter Presidency*** (New York: G. P. Putnam's Sons, 1982), pp. 248-289].

15. Brzezinski, ***Power and Principle***, pp. 490.

16. [Pierre] Salinger, ***America Held Hostage*** [(New York: Doubleday, 1981)], p. 235. See also ***Newsweek***, 5 May 1980, pp. 24-26, for a discussion of the domestic context.

17. Tom Wicker, "A Tale of Two Silences", ***New York Times***, 4 May 1980, p. E.23.

18. See Irving Janis, ***Groupthink***, 2nd ed. (Boston: Houghton Mifflin, 1982)...

19. Brzezinski, ***Power and Principle***, pp. 493.

20. [Cyrus] Vance, ***Hard Choices*** [(New York: Simon & Schuster, 1983)], p. 409.

21. Carter, ***Keeping Faith***, p. 513.

22. Alexander George, ***Presidential Decision-Making in Foreign Policy: The Effective Use of Infromation and Advice*** (Boulder, Colo: Westview, 1980); and Glenn Snyder and Paul Diesing, ***Conflict Among Nations*** (Princeton, N.J.: Princeton University Press, 1977).



آیا دیوان‌سالاری‌ها مهم هستند؟
بررسی دگرباره از برداشت‌گری‌های بحران موشکی کوبا

نوشته: استفن دی. کراسنر

چه چیزی و چه کسی سیاست برون‌مرزی را نمود می‌دهد؟ در سالهای اخیر، تحلیل‌گران به‌گونه‌ای فزاینده، نه بر حساب‌گری‌های خردورزانه بهرمندی ملی یا آرمان‌های سیاسی رهبران ملی، بلکه بر فرآیندهای دیوان‌سالارانه و سیاست‌های دیوان‌سالارانه تأکید می‌کنند. این گفتمان را با نوشته *توان ریاست جمهوری*[1] از ریچارد نیوستادت[2] که یک بررسی داوری‌گرانه بوده و در سال ۱۹۶۰ انتشار یافته آغاز می‌کنیم؛ که برپایه رهیافت وی، رئیس جمهور آمریکا همچون کسی که از سوی کارکنان همیشگی دولت که بیشترشان دشمن و کمترشان متحد [او] هستند، تصویر شده است. انگاره‌پردازان دیوان‌سالار می‌گویند که برای رهبران سیاسی، کنترل شبکه سازمانی پیرامون ایشان، اگر نگوییم ناممکن است، بسیار دشوار می‌باشد. تصمیم‌های مهم در نتیجه کارهای بسیاری از کارکنان رده‌پایین‌تر در رده‌های گوناگون درون دیوان‌سالاری یعنی کسانی که تا اندازه‌ای دارای آرمان‌های ملی، دیوان‌سالارانه، سیاسی و شخصی ناسازگار هستند، پدید می‌آیند. این تصمیم‌ها الزاماً بازتاب‌گر آرمان‌ها و ارزش‌های بلندپایگان نیستند...

... تحلیل‌گران سیاست دیوان‌سالارانه به این روی آورده‌اند که رفتار کشورهای متحد طی

---

1. Presidential Power

2. Richard Neustadt

بحران آبراه سوئز در ۱۹۵۶ و رویداد اسکای بالت[1] [۱۹۶۲] را توضیح دهند. روابط ترومن با مک‌آرتو، سیاست آمریکا در ویتنام، و در این زمان مهم‌تر از همه، بحران موشکی کوبا که در نوشته گراهام الیسون به نام ***گوهره تصمیم‌گیری: روشنگری بحران موشکی کوبا***[2] که در سال ۱۹۷۱ (از سوی شرکت لیتل، براون[3]) انتشار یافته است، چشمگیر می‌باشند. این کتاب الیسون تفصیل یک مقالهٔ اثرمند است که پیشتر در این‌باره به نگارش درآورده بود. با انتشار این کتاب در آن زمان رهیافت در زمینه سیاست برون‌مرزی، روی‌هم‌رفته تعریف قطعی خود را یافت و تفسیر دیوان‌سالارانه سیاست برون‌مرزی در چارچوب یک خِرَد متعارف جای گرفت.

گفتار من در اینجا آن است که این دیدگاه گمراه‌کننده، خطرناک، و ناگزیرگرانه است: به این دلیل گمراه‌کننده است که توان ریاست جمهوری را به روشنی نمود نمی‌دهد؛ خطرناک است زیرا برداشت‌های سیاست مردم‌سالارانه را از راه نادیده‌انگاریِ مسئولیت بلندپایگان کشوری، بی‌اعتباری می‌کند؛ و ناگزیرگرانه است زیرا بهانه‌ای به‌دست رهبران می‌دهد تا شکست‌های خودشان را توجیه کنند و به دانشوران فرصت‌های بی‌شماری برای بازتفسیرگری گسترش آن را می‌دهد.

می‌توان گفت که این ستیزی از سوی کارکنان همیشگی دولت است که رئیس اجرایی [کشور پیوسته با آن روبرو بوده] و مانعی بر سر راه وی می‌باشد؛ نیز مایه‌ای نگران‌کننده برای هرگونه کوششی است که در راستای استناد مسئولیت به بلندپایگان دولتی انجام می‌شود. یک فرزان [فلسفه] سیاسی مردم‌سالارانه بر این گمان است که مسئولیت کنش‌گری‌های دولت‌ها را می‌توان به بلندپایگان منتخب نسبت داد. مسئولیت‌های این مقام‌ها برگرفته از نمادهای قانونی می‌باشند. پایگاههای کشوری و حوزه انتخابیه، مقام انتخابی خود را در صورت اشتباه، از راه نمونه‌پرسی تنبیه می‌کنند. اگر بلندپایگان مسئول کارهای دولت به‌شمار نیایند، تنبیه ایشان بی‌معنی می‌باشد. انتخابات در جایی می‌تواند اثربخشی‌هایی داشته باشد که دولت ـ یعنی

1. Skybolt incident
2. Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis.
3. Little, Brown & Company

پیچیده‌ترین سازمان‌های نوین کنونی- را بتوان کنترل کرد. اگر ماشین دیوان‌سالارانه از سلطه و راهبریِ حتی والاترین مقام‌های کشور رها باشد، تنبیه [این بلندپایگان] غیرمنطقی خواهد شد. در چنین وضعیتی انتخابات بی‌معنی می‌شود، البته نه به این دلیل که شهروندان از ناهشیاری [مقام‌ها] رنج می‌برند، بلکه به این دلیل که ـ بلندپایگان دولتی ناتوان شده، و درگیر در یک دیوان‌سالاری چنان گسترده‌ای می‌شوند که کارهای دولت پاسخ‌گوی خواستهای ایشان نمی‌باشند. چه انگیزه و سودی دارد که رأی به بیرون رفتن کسی داده شود، در جایی که جانشین وی، جدا از ارزش‌هایی که در خود دارد، در همان تارهای فرآیندهای کارآوری استانده [استاندارد] ناپویا به ناچار گرفتار شود؟

الگوی بازیگر منطقی

تحلیل‌گری‌های متعارفی که بر ارزش‌ها و آرمان‌های سیاست برون‌مرزی تمرکز دارند، یعنی آنچه راکه الیسون الگوی بازیگر منطقی می‌نامد، کاملاً همرو با برداشت‌های نزاکتی سیاست مردم‌سالارانه می‌باشد. کشور همچون بازیگری یگانه و منطقی به‌شمار آورده شده است. رفتار کشورها، بازده روند تصمیم‌گیری منطقی می‌باشد. این روند سه مرحله دارد. گزینه‌های هر وضعیتِ فرض‌شده‌ای بازگو می‌شوند. پیامدهای هر گزینه پیش‌بینی می‌شوند. زمینه‌ای هم فراهم آورده می‌شود که ارزش‌های تصمیم‌گیرندگان را به بیشینه برساند. تحلیل‌گر می‌داند که کشور چه کرده است. خواست وی آن است که توضیح دهد چرا [چنین شده است]، و این کار را از راه استناد به یک‌رشته از ارزش‌ها که تصمیم‌گیرندگان که به بهترین روی به کار گرفته‌اند، و از سوی رفتار ایشان آشکار شده، به انجام می‌رساند. این ارزش‌ها توضیح‌گر سیاست برون‌مرزی هستند.

هر شهروند، مانند یک تحلیل‌گر، اشتباه را یا به ارزش‌های نابجا و یا به نبودِ بینش [در تصمیم‌گیرندگان] نسبت می‌دهد. پایگاههای کشوری و حوزه انتخابیه در بهترین وضع ممکن، هر مقام بلندپایه را از راه کارکرد دولتی که گمان می‌رود بازتابگر آرمان‌ها و زیرکی رهبران سیاسی

است، به داوری می‌گیرد. سیاست کم‌توان از سوی رهبرانی در پیش گرفته می‌شود که از پیش‌بینی دقیق پیامدهای تصمیم‌گیری یا تلاش خود برای به بیشینه‌رساندن ارزش‌هایی که مورد پسند حوزه انتخابیه نیستند، ناکام بمانند. درخواست‌های سیاسی که در چارچوب هدف‌ها و ارزش‌ها ارائه می‌شوند، رهنمودی مناسب برای رأی‌دهندگان می‌باشند. هم برای تحلیل‌گر که از الگوی بازیگر منطقی بهره می‌گیرد و هم برای شهروندانی که نتیجه انتخابات را تعیین می‌کنند، ارزش‌ها همچون عاملی اساسی در رفتار دولت به شمار آورده می‌شوند.

الگوی سیاست دیوان‌سالارانه عامل‌های متفاوتی را در زمینه نموددهی به سیاست، بازگو می‌کند. رهبران سیاسی تنها می‌توانند با دشواری فراوان بر سستی و علاقه به خود خدمتی در میان کارکنان همیشگی دولت چیره شوند. آنچه که [در این زمینه] مهم است، مهارت مدیریتی می‌باشد. گراهام الیسون در **گوهره تصمیم‌گیری** می‌گوید که «مسئله‌های کانونی تحلیل‌گری سیاسی، کاملاً با مسئله‌های تحلیل‌گران سنتی تفاوت دارند. همانا گمان می‌رود که مسئله‌های حساس برای برنامه‌ریزی مدیریت مهم باشند». امکان‌پذیری مدیریتی [اداره امور] و نه محتوای [اداری] در کانون خواستگاه جای می‌گیرد.

نتیجه ناهماوایی ـ که تحلیل‌گری دیوان‌سالارانه با تأکید بر رهنمود روش سیاسی در زمینه نامسئولیتی سیاسی آن را به تفسیر گذاشته است ـ به‌روشنی در گفتمان‌های سیاست آمریکا درباره ویتنام نمود یافت. ریچارد نیواستات در قسمت نتیجه‌گیری ***سیاست اتحاد***[1]... به گفتگویی که خود وی با پرزیدنت کندی در پاییز ۱۹۶۳ داشته که فاجعه [ویتنام] در آن دخالت چندانی نداشته، اشاره می‌کند. «من از وی در این‌باره پرسیدم که آیا درست است که ماشین [جنگی] ما بر یک چارچوبه بریتانیایی به کار پردازد، و وی گمان می‌کرد که می‌تواند از پس [مسئله] ویتنام جنوبی برآید... [این] پرسش خوبی بود، بهتر از آن اندازه که من می‌دانستم. و هنوز هم این موضوع اندیشه مرا فرا گرفته است». از دیدگاه پیروان الگوی سیاست دیوان‌سالارانه، ویتنام ناکامی این «ماشین» را نشان داد، یعنی جنگی که به گفته آرتور شلزینگر

1. Alliance Politics

«هیچ رئیس جمهوری... خواهان یا متمایل به آن نبود»[۱]. این ماشین [جنگی] سیاستی را گزیرناپذیر کرد که نمی‌توانست آن [جنگ] را پیروزمندانه به پایان آورد. این ماشین [جنگی]، و نه ایدئولوژی جنگ سرد، همراه با غرور کِنِدی و جانسون، رفتار آمریکا در ویتنام را نمود می‌دادند. ویتنام را نمی‌توان یک فاجعه به‌شمار آورد زیرا فاجعه‌ها از راه گزینش و چگونگی برخورد [با وضعیت‌ها] پدید می‌آیند و نه سرنوشت. هر حوزه انتخابیه آگاه همدردی خود را نمایان می‌کند و نه نکوهش افزون. ماشین‌های [جنگی] را نمی‌توان برای آنچه که انجام می‌دهند، و یا کسانی را که گرفتار این چارچوبه کاری کرده‌اند، مسئول دانست.

توانمندی شبکه دیوان‌سالارانه به دو منبع استناد داده شده است: نیاز سازمانی و سویگاه دیوان‌سالارانه. هزینه‌های هماهنگی و فرآیندهای پژوهشی چنان کلان هستند که سازمان‌های پیچیده بایستی به دنبال راه‌حل‌های خرسندکننده و نه دلخواه بروند. دیوان‌سالاری‌ها، بهرمندی‌ها و چشمداشت‌هایی در زمینه اختصاص بودجه، خود-گردانی، روحیه [روان‌مندی]، و چشم‌انداز آینده دارند، و از آنها در هر گونه بازیِ چانه‌زنی و سازش‌گری سیاسی درون-شاخه‌ای اجرایی [فرمانروایی] دفاع می‌کنند.

بایسته‌های رفتار سازمانی، نرمش‌پذیری را محدود می‌کنند. اگر تقسیم کار و فرآیندهای استانده جا افتادهٔ کارآوری در میان نباشند، برای سازمان‌های بزرگ ناممکن است که بتوانند خواست‌ها و آماج‌های سامانه‌های خود را به انجام برسانند، یعنی انجام وظیفه‌هایی که در راستای برآوردن نیازهای اجتماعی، و نه صرفاً پایداری سازمان، به عهده آنها گذاشته شده‌اند. تقسیم کار میان و نیز درون سازمان‌ها، مایه کاهش حجم [و گرفتاری] کار هر بخش معین شده و آن را در سطح‌هایی متناسب و اداره‌پذیر نگه می‌دارد.

همین که چنین تقسیم کاری پدید آورده شد، پیچیدگی [کاری] که یک سازمان یا هر یک از بخش‌های آن با آن روبرو هستند، در نتیجهٔ پدیدآوریِ فرآیندهای استانده [استاندارد] کاری، سبک‌تر و آسان‌تر می‌شوند. برخورد با هر مسئله در چارچوب ***ویژگی یگانه آن***، با نگرش به محدودیت منبع و ظرفیت [گنجایه] پردازش اطلاعات، ناممکن بوده، و هماهنگی سازمانی را به

شدت دچار دشواری می‌کند و در چنین وضعیتی خواه ناخواه، دیوان‌سالاری‌ها سخت خشن و خشک می‌شوند؛ ولی اگر این خشن‌پردازی که ریشه یافته از تقسیم کار و فرآیندهای استانده کارآوری هستند، در میان نباشد، دیوان‌سالاری‌ها نخواهند توانست به کار بپردازند.

به هر روی، این خشن‌پردازی خواه‌ناخواه مایه کج‌انگاری نیز می‌شود. همه گزینه‌ها در زمینه یک مسئله معین را نمی‌توان در یک چارچوب برابریِ روشنگری و پذیرش‌یابی، بررسی کرد، مگر آنکه سازمان از پیشتر برای هر رشته از مسئله‌های مربوط، چارچوب‌ها و روال‌های رفتاری [برای برخورد با آنها] پدید آورده باشد. بهتر است که سازمان خود را چنان آماده‌سازی کرده باشد که بتواند با **هرگونه** مسئله‌ای که [بر پایه وظیفه و اختیار قانونی] با آن روبرو می‌شود، از عهده آن برآید.

سازمان یک‌رشته گزینه‌هایی برای این‌گونه مسئله‌های مفروض [که سامان‌دهی به آنها به عهدهٔ آن واگذار شده است] دارد، و این گزینه‌ها [ی سازمانی] در برخورد و رفتار با هر مسئله واقعی که پیش می‌آید، به کار گرفته می‌شوند. همچنین سازمان‌ها نمی‌توانند همه پیشنهادهای روال کاری خود را با امکان‌هایی برابر به اجرا گذارند. فرآیندهایی که با دستکاری پی‌درپی، روال کاری ناپیوسته را به اجرا درآورند، احتمالاً کمتر کارآمد هستند. برخورد میان خشن‌پردازی فرآیندهای استانده کارآوری که نیاز راستین برای دستیابی به هماهنگی میان و نیز درون سازمان‌های بزرگ می‌باشند، و نرمش‌پذیری لازم برای برگزاری گزینه‌ها و پیامدهای آنها در هر مسئله نوپدید و اجرای سیاست‌های نوین، خواه‌ناخواه پدیدار می‌شود. نمی‌توان از چنین برخوردی دوری گزید، حتی با بهره‌گیری از بهترین رهنمودها و خواست‌های رئیسان دیوان‌سالاری‌هایی که به راستی می‌خواهند خواستگاه رهبران خود را به اجرا گذارند.

بهای هماهنگی

محدودیت‌های پدیدآمده از نیاز ساده‌گری و هماهنگی [کارها] نمایانگر آن است که افزایش فراوان توان دولتی همراه با صنعتی‌سازی، بدون پرداخت بها در زمینه کنترل به دست

نیامده است. سازمان‌های دیوان‌سالارانه و منبع‌های مادی و تمادین آنها با کارسازی‌های خود، توان رئیس جمهور آمریکا در اثرگذاری بر پیرامون‌گاه بین‌المللی را افزایشی فراوان داده‌اند. به هر روی، رئیس جمهور درون یک رشته محدودیت‌های فرآیندهای سازمانی، به کار می‌پردازد.

شناسایی محدودیت‌های پدیدآمده از سوی نیازهای دیوان‌سالارانه، مایه‌ای سودمند برای روشنگری این برداشت می‌باشد که گفته شود کشورها همیشه به دنبال اوج‌یابی بهرمندی‌های خود هستند. به هر روی، این گفته به معنی آن نیست که تحلیل‌گر می‌باید از تمرکز بر ارزش‌ها یا برداشت‌های خردورزانه دوری جوید. فرآیندهای استانده کارآوری، با نگرش به بهای فرآیندهای پژوهش و نیاز به هماهنگی، خردمندانه به‌شمار می‌آیند. رفتار کشورها هنوز هم برپایه ارزش‌ها [ی پذیرفته‌شده از سوی هر کشور] نمود می‌یابد؛ البته امکان دارد که سیاست برون‌مرزی بازتاب‌گر بازدهی خرسندکننده و نه کاملاً دلخواه، باشد.

تأکیدبر محدودیت‌های فرآیندی سازمان‌های بزرگ نمی‌تواند توضیح‌گر دگرگونیِ نافزاینده باشد. اگر سیاست دولت بازده فرآیندهای استانده کارآوری باشد، رفتار در زمان ت تنها به‌گونه‌ای فزاینده از رفتار در زمان ت ـ ۱ تفاوت دارد. استثناها در پیش‌بینی [چنین] رویدادهایی کنار گذاشته می‌شوند... [همان‌گونه که] در زمینه دیدار [نیکسون] از چین و سیاست اقتصادی نوین [وی می‌توان این را به خوبی دید]. تمرکز بر نیازهای ریشه‌یافته از پیچیدگی سازمانی، تنها زمانی کاملاً توجیه‌پذیر است که سیاست دچار اندک دگرگونی شده یا دگرگونی نیافته باشد.

پایین‌آوردن سیاست‌گذاران به چیزی نه بیش از مراقبت‌کننده و تعدیل‌گران خُردِ فرآیندهای استاندهٔ کارآوری، همانا نادیده‌انگاشتن چرخه گفتگوها و دگرگونی‌های بسیار شالوده‌ای درباره برداشت آمریکا از آرمان‌ها و توانایی‌های خود می‌باشد.

به هر روی، تحلیل‌گران دیوان‌سالارانه، بار سنگین گفتمان خود را نه بر فرآیندهای استانده کارآوری، بلکه بر سیاست‌های دیوان‌سالارانه می‌گذراند. آرمان‌های بلندپایگان از سوی خواست‌گاههای دیوان‌سالارانه ایشان نمود می‌یابند. هر دفتری [در هر دیوان‌سالاری] به خواست‌های خود نگریسته و آنها را دنبال می‌کند. خواست‌گاههایی را که تحلیل‌گران

دیوان‌سالارانه بر آنها تأکید می‌ورزند، نمایانگر پیوندهای کاروزرانه اداری میان بخش‌های دولتی با گروههای اجتماعی، یا روابط ویژه با کمیته‌های کنگره نمی‌باشند. بلکه گویای نیازهایی هستند که مایه پابرجایی و پیشرفت سازمانی می‌شوند. مانند، بودجه‌یابی، روحیه [روان‌مندی] درونی، و خود-گردانی. آرمان‌های متضادی که از سوی رئیسان دفترهای گوناگون دیوان‌سالاری پیگیری و از آنها دفاع می‌کنند، در یک روند سیاسی به سازش کشانده می‌شوند. سیاست از چانه‌زدن‌ها و سازش‌گری‌ها ریشه می‌گیرد. و الزاماً بازتاب‌گر ارزش‌های رئیس جمهور و حتی در درجه‌ای کمتر، بازیگران پایین‌تر نمی‌باشد.

روشن‌ترین تعریف با انگیزه کنونی درباره رهیافت سیاست دیوان‌سالارانه همانا جایگاه‌گرایی می‌باشد [که می‌گوید] سویگیری هر کس بستگی به جایگاه وی [در دستگاه فرمانروایی] دارد. به هر روی گهگاه سویگیری تصمیم‌گیرندگان با جایگاهشان همخوانی ندارد. و گاه نیز جایگاهی رسمی ندارند. این سویگیری‌ها، بویژه در میان عضوهای گروه اجرایی طی بحران موشکی کوبا نمایان شد که الیسون با تفصیل نسبی آن را روشن کرده است. در زمانی که ارتش، در چارچوبی ***پاولووینی***[1]، اصرار به دستیازی به زور داشت، سویگیری وزیر دفاع بسیار بسیار آرام بود. پیرمرد خردمندی مانند اچسون[2]، که او را [برای بهره‌گیری از دیدگاههایش] دعوت کرده بودند، جایگاه دیوان‌سالارانه‌ای نداشت که از آن دفاع کند. دو عضو بسیار مهم گروه، یعنی رابرت کندی و تئودور سورنس[3] به رئیس جمهوری وفاداری نشان می‌دادند، و نه جایگاه دیوان‌سالارانه خود. همچنین، در گفتمان‌های ویتنام در ۱۹۶۶ و ۱۹۶۷، این وزیر دفاع بود که از کاربرد دیپلماسی پشتیبانی می‌کرد، در جایی که وزیر خارجه از مزیت به‌کارگیری نیروی لشکری پشتیبانی می‌کرد، طی رویداد اسکای‌بالت، مک نامارا با رویکردهای بودجه‌ای رئیس‌جمهور، و نه نیروی هوایی، هم‌آوا شد.

الیسون، آشکارگر رهیافت سیاست دیوان‌سالارانه در دهه‌های اخیر، دشواری‌هایی را که

1. Pavlovian Fashion
2. Acheson
3. Theodore Sorensen

این‌گونه واقعیت‌ها پدید می‌آورند، تفسیر می‌کند. وی در تعریف انگیزه [آن] از پشتیبانی کامل از تمرکز بی‌چون‌وچرای تفسیرگر بر جایگاه دیوان‌سالارانه خودداری کرده و می‌گوید تصمیم‌گیرندگان از رویکردهای ملی، سازمانی، گروهی و شخصی انگیزه می‌گیرند. وی کاملاً از اینکه «گرایش‌ها و برترینه‌های ریشه‌گرفته از جایگاه [دیوان‌سالارانه] کافی است که تحلیل‌گر بتواند یک پیش‌بینی اعتمادپذیر از سویگیری بازیگر کند» (دیدگاهی که از سوی نوشته‌های خود وی نقض می‌شود) پشتیبانی می‌کند، و می‌افزاید که «این گرایش‌ها از آن صافی که هر بازیگر به جایگاه [دیوان‌سالارانه] می‌آورد، پالایش می‌شوند». در هر دو زمینه بحران موشکی [کوبا] و ویتنام، این «صافی» فرهنگی و ارزشی، و نه جایگاه دیوان‌سالارانه، بود که آرمان‌های بلندپایگان را نمود می‌داد.

همچنین تحلیل‌گری دیوان‌سالارانه در روشن‌گری چگونگی سیاست‌گذاری، ناکافی می‌باشد. البته این برداشت که سیاست یک بازی با برترینه‌های فرضی و مستقل بازیگران آن است، نیز معمابرانگیز بوده و درست نیست. رئیس جمهور، بیشتر بازیگران مهم و نیز روال کارپردازانه را خود برمی‌گزیند. وی کسانی را برای ریاست بر دیوان‌سالاری‌های بزرگ برمی‌گزیند. این برگزیده‌های وی بایستی در ارزش‌های او سهیم باشند. البته این دستچین‌شدگان [رئیس جمهور] بیشتر بر پایه نزدیکی به باورهای او برگزیده می‌شوند و نه گزینش اتفاقی از میان کاندیداها. همچنین این جایگاه‌یافتگان یک وفاداری شخصی نسبی به رئیس جمهور دارند، زیرا وی ایشان را از جایگاههای دستگاههای شرکتی و یا حقوقی به جایگاههایی آورده که اهمیت تاریخی دارند. در جایی که رئیسان دستگاههای [دولتی] در میان فشارهای متضاد، برآمده از نیازها به پشتیبانی از دیوان‌سالاری‌های خود یا در نتیجه باورهای شخصی گیر می‌افتند، ولی به هر روی بایستی در خدمت رئیس جمهور باشند. زیرا در موردهایی نداشتن توافق [با رئیس جمهوری] به برکناری آن مقام می‌انجامد. ارزش‌هایی را که رئیسان دستگاههای دولتی به بازده‌های سیاسی پیوند می‌دهند، مستقل [از رئیس جمهور] پدید آورده نشده‌اند. این ارزش‌ها با دیدگاههای مشترک با رئیس جمهور پیوند دارند.

همچنین رئیس جمهور ساختارهای سویگاه کاری دولتی را نمود می‌دهد که وی را در راستای این ساختارهای خود ـ ساخته به کار پرداخته و بر آنها اثرگذاری می‌کند، و این را الیسون «دالان‌های کارسازی» نامیده است. اینها روندهای تصمیم‌گیری هستند که چگونگی شرکت بازیگران و اثرگذاری‌های ایشان را نمود می‌دهند. مهمترین «دالان‌های کارسازی» در دولت همانا گوش‌دهی رئیس جمهور می‌باشد. رئیس جمهور نقش مهمی در این دارد که به سخنان چه کسانی گوش فرا دهد. اتکای کندی بر برادرش بود، که جایگاه دیوان‌سالارانه وی [در دولت] هیچ‌گونه حقی را برای او در تصمیم‌گیری در بحران موشکی پدید نمی‌آورد؛ و این نمونه آشکار و مهمی در این زمینه است. رئیس جمهور با تعیین وظیفه‌ها، گزینش دیوان‌سالاری در کاخ سفید، و نشان‌دادن رویکرد ویژه بر «دالان‌های کارسازی» در سطح‌های پایین‌تر دولت نیز اثر می‌گذارد.

رئیس جمهور اثر مهمی بر خواست‌گاههای دیوان‌سالارانه دارد. روحیه درونی [دیوان‌سالاری‌های دولت] تا اندازه‌ای بستگی به رفتار ریاست جمهوری دارد. تیرگی که در اثر سستی وزیر خارجه راجرز طی سفرش به چین پدید آمد بر روحیه و چشم‌انداز استخدامی وزارت خارجه اثر گذاشت. رئیس جمهور از راه بودجه، اثر مستقیمی بر خواست‌گاههای بسیار مهم دیوان‌سالارانه دارد. در جایی که هر دستگاه دولتی می‌تواند مراجعان اجتماعی و متحدان خود را در کنگره برای موقعیت‌های دلخواه خود به کار گیرد، ولی مطمئناً بهتر است این کار را با برخورداری از پشتیبانی رئیس جمهور، و نه بی آن، دنبال کند. رئیس جمهور می‌تواند محدوده چشم‌اندازهای کارسازی‌های یک سازمان را تعیین و یا تعریف دگربار به آن بدهد، و این کار را از راه انتقال برخی از وظیفه‌های آن یا پدیدآوری سازمان‌هایی نو به انجام رساند. وی از راه اعلام به همگان می‌تواند بر روش‌های کاری کارکنان یک دیوان‌سالاری و یا چگونگی کارکردشان اثر بگذارد.

ریاست جمهوری همچون «پادشاه»

کامیابی هر دستگاه دولتی در برخورداری از گسترش بهرمندی‌های خود بستگی به

دریافت پشتیبانی و نگرش‌یابی رئیس جمهور دارد. برداشت ضمنی از رهیافت سیاست دیوان‌سالارانه درباره اینکه رفتارهای وزارت‌خانه‌ها با ریاست جمهوری مستقل از همدیگر و در مقایسه با یکدیگر مهم می‌باشند، نادرست می‌باشد. برای نمونه، الیسون در نوشته‌های خود میان توصیف رئیس جمهور همچون یک «سرکرده» در میان دیگر سرکردگان و یا همچون «پادشاه» که بالاتر از دیگران جای دارد، در نوسان بوده است.

وی با تفصیل فراوان به تشریح گروه اجرایی [یا کمیته اجرایی در زمان بحران موشکی کوبا] پرداخته و می‌گوید تصمیم کندی تا اندازه فراوانی اثر گرفته از پیشنهادهای گروه مذکور بود، ولی با این همه، طی این بحران کندی تصمیم گروه را درباره بمباران یک پایگاه [موشک] سام، پس از آنکه در ۲۷ اکتبر یک [هواپیمای اکتشافی] یو - ۲ آمریکایی را سرنگون کردند، وتو کرد. روی‌هم‌رفته، تحلیل‌گران دیوان‌سالاری، اثر بسیار مهم ریاست جمهوری در زمینه گزینش رایزنان خود، تعیین چگونگی شرکت ایشان در تصمیم‌گیری، و اثرگذاری بر خواستگاههای دیوان‌سالارانه را نادیده می‌گیرند.

با همه اینها، نمی‌توان امکان اثرگذاری قطعی خواست‌گاههای دیوان‌سالارانه را بر سیاست برون‌مرزی نادیده گرفت. برخی از گزینه‌های سیاسی هرگز به رئیس جمهور ارائه نمی‌شوند. دیگر گزینه‌هایی راکه وی [رئیس جمهور] با آنها سر و کار دارد، آن هم با شتاب‌زدگی، فراتر از گزینه‌های ارائه‌شده از سوی دیوان‌سالاری نمی‌روند. این تنها هنگامی پدید می‌آید که رئیس جمهور خواست و یا نگرش ویژه‌ای در آن زمینه نداشته باشد. کوتاه‌آمدن یک رئیس اجرایی در تعیین سیاست به معنی آن نیست که دولت هیچ‌گونه کاری نخواهد کرد. امکان دارد که هر یک از دیوان‌سالاری‌ها [ی دستگاه دولت] سیاست‌هایی راکه مناسب نیازها و آرمان‌های آنها هستند، پیشگامی کنند. ممکن است کارسازی‌های سازمان‌های مختلف با خواست‌های همدیگر [میان سازمان‌ها] برخورد کنند. [در چنین وضعیتی] رفتار کشور، یعنی رفتار برخی از سازمان‌های رسمی آن، در نظام بین‌الملل سردرگم و یا حتی متناقض می‌نماید. به هر روی، این وضعیتی است که نه به دلیل خودـ آزادی سازمان‌های دولتی، بلکه به دلیل کوتاهی تصمیم‌گیرندگان در

تأکید بر کنترل پدید می‌آید.

توان دیوان‌سالاری‌ها، در پدیدآوری سیاست‌هایی مستقل نیز با نگرش و در راستای رویکرد ریاست جمهوری انجام می‌گیرد. رویکرد رئیس جمهور همان کارآوری ارزش‌های ریاست جمهوری می‌باشد. رئیس اجرایی خود را درگیر در آن زمینه‌هایی می‌کند که به‌گمان وی مهم شناخته می‌شوند. هنگامی که رئیس جمهور وقت و رویکرد خود را بر مسئله‌ای تمرکز می‌دهد، می‌تواند دیوان‌سالاری را وادار کند که گزیرهایی را به وی ارائه دهد. امکان دارد که وی این کار را همچون نیکسون به انجام رساند، که یک سازمان را با سرپرستی دستیار ویژه خود در امور امنیت ملی پدید آورد، که تنها رویکرد دیوان‌سالارانه آن اطمینان‌بخشی به ریاست جمهوری [بود]. ممکن است رئیس جمهور برای دریافت پیشنهاد به چند دیوان‌سالاری روی آورد. حتی امکان دارد رئیس جمهور برای یافتن گزینه‌هایی به دانسته‌ها و برداشت‌های خود از تاریخ روی آورد، و البته این در جایی است که دیوان‌سالاری نتواند چیزی ارائه دهد. حتی هنگامی که رویکرد رئیس جمهور در میان نباشد، سازمان‌ها [ی دولتی] با بهره‌گیری از ارزش‌های وی دست‌به‌کار می‌شوند. سیاست‌هایی که مایه نقض خواست‌گاههای ریاست جمهوری شوند، ممکن است خشم وی را به دنبال آورند.

با اینکه رئیس جمهور، بی‌گمان، در به‌کارگیری سیاست از سوی فرآیندهای دیوان‌سالارانه موجود، دچار محدودیت است، ولی باز هم در هر زمینه اختیار گزینش دارد. همان‌گونه که الیسون گفته است: وی [رئیس جمهور] می‌تواند تعیین کند که چه سازمانی چه وظیفه‌هایی را انجام دهد. برنامه‌ها جانشین‌پذیر هستند و می‌توان آنها را به یکایک فرآیندهای استانده کارآوری تکه‌تکه کرده و [سپس با طرحی دیگر] آنها را بازسازی کرد. چنین کارهایی نیاز به وقت و تلاش دگربار دارند، ولی کاربرد این همه توان باز-کاری از سوی رئیس جمهور، روی‌هم‌رفته نمایانگر ارزش‌های خود وی می‌باشد و نه ارزش‌های دیوان‌سالاری. رئیس جمهور اگر بخواهد، می‌تواند درون ساختاری که تا اندازه‌ای خود او در شکل‌گیری آن دست داشته است، بیشتر دست ببرد ـ چه در زمینه گزیرهایی که به وی ارائه شده‌اند و چه درباره ابزارهای سازمانی

که برای کاربرد آنها [راه چاره‌ها] داده شده‌اند.

در سیاست‌گذاری نه نیازهای سازمانی ریشه‌ای به‌شمار آورده می‌شوند و نه خواست‌گاههای دیوان‌سالارانه. محدودیت‌های بار شده بر فرآیندهای استانده کارآوری و نیز راستای سیاسی نتیجه ساخت و ساز ارزش‌های تصمیم‌گیرندگان هستند. رئیس جمهور بیشتر پیرامون‌گاه دیوان‌سالارانه خود را از راه گزینش رئیسان سازمان‌ها، تعیین «دالان‌های کارسازی»، و توان‌های بنیادین شکل می‌دهد.

بحران موشکی

گروندگان به چارچوب سیاست دیوان‌سالارانه، تنها بر گفتمان‌های سراسری اتکاء ندارند. بلکه کوشیده‌اند که باورهای خود را با وارسی‌های ژرف‌گرانه از رویدادهای تاریخی معین به اثبات برسانند. نمونه‌مندترین آن، تحلیل‌گری گراهام الیسون از بحران موشکی کوباست که در نوشته وی به نام **گوهره تصمیم‌گیری** بازتاب یافته است. الیسون با یک نمونه‌سازی بسیار والای تردستانه کوشیده است که حقیقت‌های مهم و نیز پیوندهایی را که از سوی تحلیل‌گری متعارف ـ یعنی اینکه کشورها بازیگرانی یگانه و خردمند هستند ـ نادیده انگاشته شده‌اند، نما دهد. تنها از راه بررسی بحران موشکی کوبا در چارچوب نیاز سازمانی و خواست‌گاههای دیوان‌سالارانه و سیاست است که می‌توان هنجارگری و کاربرد این سیاست را درک کرد.

الیسون می‌نویسد که بحران موشکی، وضعیتی است که طی آن تحلیل‌گری متعارف بیشترین نمود را می‌یابد. رئیس جمهور وقت فراوانی را برای هنجارگری و به کاراندازی سیاست [در این زمینه] صرف کرد. دالان‌های دیوان‌سالارانه با پدیدآوری یک کمیته [گروه اجرایی] متشکل از نمایندگان دستگاه سیاست برون‌مرزی هر دو حزب، رئیسان سازمان‌های دولتی و دستیاران ویژه رئیس جمهور، چرخه کوتاهی را [برای تصمیم‌گیری] به کار انداختند. رئیس جمهور با جزئیات که در حالت عادی به دیوان‌سالاری‌های زیردست واگذار می‌شوند، سرِ کار یافت. اگر رئیس جمهور در چنین وضعیتی نمی‌توانست کنترلی مؤثر بر هنجارگری و به‌کارگیری

سیاست داشته باشد، از الگوی بازیگر منطقی به دور می‌شد.

الیسون در تحلیل‌گری خود از بحران موشکی با سه موضوع برخورد می‌کند: گزینه آمریکا در محاصره دریایی [کوبا]، تصمیم شوروی در جای دادن موشک‌های میان‌برد و زمین به هوا بالستیکی [پرتابین] در کوبا، و تصمیم شوروی در بیرون بردن موشک‌ها از کوبا. تصمیم آمریکا [در این باره] با تفصیل افزون‌تر بررسی شده است. الیسون سه راهی را که فرآیندها و خواست‌گاههای دیوان‌سالارانه بر هنجاربندی [و نموددهی] به سیاست آمریکا اثرگذار بوده‌اند، بازگو می‌کند: نخست: در حذف گزینه‌های اجرانشدنی؛ دوم، از راه گردآوری اطلاعات؛ سوم، از راه فرآیندهای استانده کارآوری نیروی هوایی.

در هنجارگری پاسخ آمریکا، کمیته اجرایی شش گزیر را در فراروی خود یافت:

۱. هیچ واکنشی نشان ندهد.

۲. فشار دیپلماتیک.

۳. دستیابی نهانی به کاسترو.

۴. تجاوز [به کوبا].

۵. بمباران‌های هوایی موضعی.

۶. محاصره دریایی.

دستیابی به کاسترو به دلیل اینکه کنترل مستقیم موشک‌ها را در دست نداشت، رها شد. تجاوز به کوبا در نخستین گام به دلیل اینکه پس از دیگر گزینه‌ها جای می‌گرفت، کنار گذاشته شد. البته در این زمینه عامل‌های دیوان‌سالارانه پیشگام بازیگری نبودند.

دو گزینه نالشکری، یعنی نشان‌ندادن واکنش و اعتراض‌های دیپلماتیک از آغاز رها شدند، زیرا رئیس جمهور آنها را نپذیرفت. از دیدگاه سیاست‌های درون‌مرزی و نیز برون‌مرزی این مهمترین تصمیم در این بحران بود. این تصمیمی بود که تنها در اختیار خود رئیس جمهور بود. البته الیسون می‌خواهد ثابت کند که این تصمیم از سوی نقش دیوان‌سالارانه از پیشتر جایگزین شده بود. وی چند دلیل برای رد گزیرهای نالشکری از سوی کندی می‌آورد.

زیرا کوتاهی در برخورد قاطعانه مایه آن می‌شد که اعتماد کابینه دولت رو به کاهش رود، کارکنان همیشگی دولت را بر این باور کند که دولت وی [کندی] رهبری بایسته را ندارد، به حزب دمکرات در انتخابات پیش‌رو آسیب رساند، اعتبار او را در میان نمایندگان کنگره پایین آورد، مایه بی‌اعتمادی همگان شود، متحدان و دشمنان آمریکا را تشویق کند که دلیری آمریکا را به پرسش بگیرند. مایه دومین رویداد خلیج خوک‌ها شود، و نیز مایه آن شود که در اعتماد به خودش دچار شک شود. الیسون یک گفته کندی را بازگو می‌کند که ترس او را از برچسب این‌گونه اتهام نمایان کرده و نتیجه گیری می‌کند که «روگاههای نارزمی»- یعنی دوری‌گزیدن از کارآوری‌های رزمی، و به جای آن روی‌آوردن به دیپلماسی- نمی‌توانستند چندان ارتباطی با دشواری‌های فراروی *او* داشته باشند». از این‌روی الیسون می‌گوید که کندی راهی به جز آن نداشت.

تحلیل‌گری دیوان‌سالارانه، یعنی آنچه راکه الیسون در کتاب خود، الگوی سیاست دولتی می‌نامد، می‌گوید هر کس دیگری هم در چنین جایگاه و وضعیتی بود، راهی به جز این نداشت. کنار زدن ناکنشی و دیپلماسی سرنوشتی بود که از جایگاه [سیاسی] ریشه می‌گرفت و نه کسی که در آن جایگاه بود.

این‌گونه داوری لازمه الگوی سیاست دولتی می‌باشد، زیرا دستیازی به «چارچوبه» ارزش‌ها، فرهنگ، و روان‌شناسی که رئیس جمهور آن را با خود [به کاخ سفید] می‌آورد، توان توضیحی و پیش‌بینی این رهیافت را فروکش می‌سازد. به هر روی، بایستی گفت این دیدگاه که جایگاه [سیاسی] واکنش کندی را شکل می‌داده است، هم توان شخص وی را کمتر از اندازه ارزیابی می‌کند و هم احساس مسئولیت شخصی خود او را نادیده می‌انگارد. رئیس جمهور خودش نقش خود را تعریف می‌کند. هر کس دیگری ممکن بود گزینه متفاوتی در پیش بگیرد. کندی در نوشته خود به نام ***سیماهای دلیری***(۱) به درستی نمایان‌گر کسانی است که خطر باخت در نقش سیاسی خود را به دلیل «چارچوبه» ارزش‌ها و فرهنگ [باوری] خودشان پذیرا شده‌اند.

کاربرد گزاره [اصطلاح] «تراز قدرت درون ـ دولتی» برای توصیف حذف دیپلماسی و

1. Profiles of Courage

ناکنشی از سوی کندی، گمراه‌کننده است. دولت آمریکا یک نظام تراز قدرت نیست؛ بلکه در پایین‌ترین وضعیت یک نظام رده‌بندی بازنده است. داوری‌های کندی در زمینه‌های درون‌مرزی، بین‌المللی، دیوان‌سالارانه، و شخصی گزینه وی، در نتیجه این پدید آمدند که وی **چه** کسی و **چگونه** کسی بود. کانونی‌ترین راز [این] بحران در این است که چرا کندی گزینه خطر جنگ هسته‌ای را در برابر جاسازی موشک [در کوبا از سوی شوروی پیشین] پذیرا شد، در جایی که می‌دانست [آوردن این] موشک‌ها به کوبا تراز راهبردین [میان دو اَبَر توان آن زمان] را چندان دچار دگرگونی نخواهد کرد. پاسخ به این رازواره را تنها می‌توان از راه بررسی ارزش‌ها، یعنی نگرش‌گاه کانونی تحلیل‌گری متعارف یافت.

بر این پایه، اثر خواست‌گاههای دیوان‌سالارانه و فرآیندهای استانده کارآوری به جای بمباران‌های هوایی موضعی به روی آوری به گزینه محاصره دریایی انجامید. الیسون بر اثرگذاری گردآوری اطلاعات در روی‌آوری به این گزینه تأکید فراوان می‌نهد. پروازهای [شناسایی هواپیمای] یو - ۲ مهمترین منبع داده‌ها [ی اطلاعاتی] درباره کوبا بود؛ این اطلاعات از سوی گزارش‌های پناهندگان [کوبایی]، تحلیل‌گری کشتیرانی، و دیگر گونه‌های گردآوری اطلاعات تکمیل می‌شدند. زمان‌بندی پروازهای یو- ۲ که الیسون می‌گوید اساساً در نتیجه کشمکش دیوان‌سالارانه به کار افتادند، در سوی‌دهی به تصمیم کندی نقش ابزاری داشتند:

«اگر یک پرواز یو - ۲ بر فراز بخش انتهای باختری کوبا سه هفته پیشتر انجام شده بود، می‌توانست موشک‌ها را شناسایی کند، و به دولت زمان بیشتری برای بررسی گزیرها و کارسازی، پیش از راه‌اندازی [و آمادگی شلیک] موشک‌ها در کوبا می‌داد و این یک عامل مهم در این معادله بود. اگر موشک‌ها تا دو هفته پس از آن شناسایی نمی‌شدند، محاصره دریایی بی‌مورد می‌شد، زیرا ترابری موشک‌های شوروی [به کوبا] تکمیل می‌شد... سرانجام روشن‌گری در نتیجه سیاست اکتشافی کمک شایانی به [گزینه] محاصره دریایی آمریکا کرد».

به هر روی، تأخیر از ۱۵ سپتامبر تا ۱۴ اکتبر، یعنی زمانی که موشک‌ها شناسایی شدند، ارزش‌های ریاست جمهوری را بیش از سیاست دیوان‌سالارانه نمایان می‌کند. پرواز [شناسایی]

۱۴ اکتبر ده روز پس از اینکه **کومور**[۱]، یعنی کمیته میان ـ وزارتخانه‌ای [گروه اجرایی]، کنشگری‌های هواپیماهای یو- ۲ را راهبری می‌کرد، و دستور آن را صادر کرد، به اجرا درآمد. الیسون می‌گوید: «این ده روز تأخیر نمایانگر گونه‌ای *کوتاهی* است». وی می‌افزاید [این تأخیر] به‌دلیل کشمکش میان سازمان‌اطلاعات مرکزی [سیا] و نیروی‌هوایی در زمینه‌اینکه چه سازمانی پروازها را کنترل کند، پدید آمد. نیروی هوایی بر این باور بود که پروازها [ی شناسایی] بر فراز کوبا به آن اندازه خطرآفرین هستند که نیاز به سرپرستی ارتش دارند؛ سیا گرایش به این داشت که مزیت‌های خود را به میان بکشد و می‌گفت که هواپیماهای یو- ۲ از دیدگاه فنی برتر هستند.

به هر روی، تصمیم‌گیری درباره پرواز [شناسایی] بر فراز بخش باختری کوبا، با تأخیر ده روزه تنها به دلیل بگومگوهای دیوان‌سالارانه نبود. الیسون می‌گوید، دستور پرواز ۹ اکتبر [بر فراز کوبا] به دلیل اینکه هواپیمای یو- ۲ آتش گرفت، انجام نشد. تأخیرهای بیشتر به دلیل بدی هوا پدید آمدند. از این‌روی، ناپویایی کشمکش درونی دیوان‌سالارانه تنها مسئول پنج روز تأخیر (یعنی از ۴ اکتبر تا ۹ اکتبر) می‌باشد. تا اینکه تصمیم سراسری برای پرواز [شناسایی]گرفته شد. تأخیر دیگر به دلیل درست کارنکردن موتور [هواپیما] و نیز نامساعدی هوا بود که بیش از بگومگوهای دیوان‌سالاری آمریکا مسئول تأخیر می‌باشند.

به هر روی، زمانی نیز پیش از ۴ اکتبر با درنگ در تصمیم‌گیری سپری شد. جان مک‌کُن[۲]، رئیس سازمان اطلاعات مرکزی، در ۲۲ اوت به رئیس جمهور گفت که گمان می‌کند به احتمال فراوان شوروی برای جاسازی موشک‌های تهاجمی در کوبا آماده می‌شود. وی هیچ‌گونه گواه درستی را به دست نداد، و گمان وی با شک دولت روبرو شد.

افزایش مخاطره‌ها

در ۱۰ سپتامبر **کومور** تصمیم گرفت محدودیت بیشتری برای پروازهای هواپیمای یو-۲ برفراز باختر کوبا فراهم آورد. این تصمیم به دلیل عامل‌هایی که در پیوند نزدیک با الگوی بازیگر

1. COMOR
2. John McCone

خَردورز در هنجارگذاری سیاست برون‌مرزی بودند، گرفته شد. **کومور** تصمیم به بازداری پروازها گرفت، زیرا برپایی موشک‌های سام در این زمان در باختر کوبا همراه با از دست‌دادن هواپیمای یو-۲ متعلق به ملی‌گرایان چینی [در تنگه تایوان] و احتمال از دست‌دادن یک یو-۲ بر فراز کوبا شد. امکان دارد که پندار بین‌المللی [آمریکا را] ناگزیر به لغو همه پروازها کرده باشد. نبودِ اطلاعات [شناسایی] از یو-۲ یک کاستی ملی، و نه به سادگی دیوان‌سالارانه، را نمایان کرد. رئیس جمهور به ناچار به خُرده‌گیران سیاست کوبایی خود حمله می‌کرد و می‌گفت که شکیبایی و خودداری بهترین روند کاری می‌باشد. از دست‌دادنِ یک یو-۲ بر فراز کوبا سویگیری رئیس جمهور را در این‌باره بی‌اعتبار کرد. از این‌روی، **کومور** در ۱۰ سپتامبر تصمیم گرفت که حساسیت بایسته را در زمینه نیازها و سیاست‌های رئیس جمهور، و نه نگرانی‌های تنگ‌بینانه دستگاه‌های همیشگی دولت، نشان دهد.

تصمیم ۴ اکتبر درباره انجام پروازهای [شناسایی] بیشتر، تنها پس از رایزنی با رئیس جمهور گرفته شد. کارورزی‌های وی از سوی رده‌های پایین‌تر دیوان‌سالاری که وی به‌درستی از آنها آگاهی نداشت، دچار محدودیت نشد. پروازها به دلیل فشار متضاد و مخاطره‌های فراروی کندی به تأخیر افتادند. وی ناگزیر بود که سودمندی‌های اطلاعات بیشتر را در برابر زیان‌های احتمالی امکان سرنگون‌سازی هواپیمای یو - ۲ سبک و سنگین کند.

اگر موشک‌ها تا پس از ۱۴ اکتبر شناسایی نمی‌شدند، چه می‌شد؟ الیسون می‌گوید، اگر موشک‌ها دو هفته دیرتر شناسایی می‌شدند، محاصره دریایی نابجا می‌شد، زیرا گسیل موشک‌ها [از شوروی به کوبا] تکمیل می‌شد. این گفته درست است البته در اندازه‌ای محدود. محاصره دریایی حتی در آن هنگام نیز نابجا می‌نمود، زیرا از پیشتر موشک‌هایی به کوبا رسیده بودند. همان‌گونه که الیسون در بازیگر خردورز خود در زمینه روشنگری این بحران می‌گوید، محاصره دریایی هم به دلیل جلوگیری از فرستادن موشک‌هایی بیشتر بود و هم نشانه‌ای از قاطعیت آمریکا. موشک‌هایی که از پیشتر به کوبا رسیده بودند به دلیل درک دوسویه و نه کارکرد محاصره دریایی، [به شوروی] بازگردانده شدند.

آمریکا با معمایی گریزناپذیر روبرو شده بود. زیرا نمی‌توانست تا زمانی که موشک‌ها در کوبا هستند، دست به انتقام‌جویی بزند. تهدیدها یا کارآوری‌های لشکری نیاز به دلیل اثبات‌شده دارند. آمریکا تنها می‌توانست واکنش خود را از راه عکس‌های هوایی گرفته شده، توجیه کند. و در نتیجه زمانی می‌توانست عکس‌ها را بگیرد که موشک‌ها در خاک کوبا باشند. محاصره دریایی تنها می‌توانست نمایانگر استواری و قاطعیت آمریکا باشد. حتی اگر موشک‌ها، تا زمانی که به کارآوری نمی‌رسیدند، شناسایی نمی‌شدند، آمریکا می‌توانست همچنان با محاصره دریایی به پاسخ‌گویی بپردازد.

گذشته از زمان‌بندی شناسایی موشک‌ها، الیسون می‌گوید که فرآیندهای استانده کارآوریِ نیروی هوایی درباره تصمیم‌گیری محاصره دریایی به جای بمباران‌های هوایی موضعی، اثرگذار بودند. زمانی که برای نخستین‌بار موشک‌ها شناسایی شدند، نیروی هوایی [آمریکا] هیچ‌گونه برنامه اضطراری برای رویارویی با چنین وضعیتی نداشت. البته نیروی هوایی یک برنامه گسترده حمله هوایی که با یورش زمینی به [جزیره]کوبا همراه باشد، در دست داشت. برپایه این طرح بسیاری از آماج‌ها از راه هوا بمباران می‌شدند. و این مایه سردرگمی‌هایی در هفته نخست بررسی ***کمیته اجرایی*** بود، زیرا نیروی هوایی در چارچوب حدود ۵۰۰ پروازگری[1] سخن می‌گفت در جایی که تنها حدود ۴۰ پایگاه شناخته‌شده موشکی در کوبا بود. پیش از اینکه این دوگانگی به فرجام رسد، یک ائتلاف نیرومند از رایزنان از محاصره دریایی پشتیبانی کردند.

الیسون در راستای نمونه‌ای دیگر از اثر فرآیندهای استانده‌های کارآوری، می‌نویسد که نیروی هوایی [آمریکا] موشک‌ها را جابه‌جاشو شناسایی و رده‌بندی کرده بود. از آنجایی که این رده‌بندی، به معنی آن بود که بی‌درنگ با آغاز یورش هوایی می‌توان موشک‌ها را جابه‌جا کرد، فرمانده نیروی هوایی نمی‌توانست تضمین کند که یک یورش هوایی موضعی، بتواند به درستی کارآمد باشد. در پایان نخستین هفته بررسی کمیته اجرایی، یعنی زمانی که کندی تصمیم به اجرای محاصره دریایی گرفت، یورش هوایی موضعی «گزینه‌ای بیهوده» به شمار آورده شد.

1. Sortie

بررسی یورش هوایی تا یک هفته پس از آن که کارشناسان کشوری دریافتند که همانا موشک‌ها جابه‌جا شونده، نیستند، بازگشایی نشد.

این رویداد یک هشدار به تأکید الیسون در این باره است که بحران موشکی موردی است که خلاف تحلیل‌گری دیوان‌سالارانه را نشان می‌دهد. البته در بحران‌ها با کمبود وقت روبرو می‌باشند. امکان دارد رئیس جمهور گزینه‌های دیوان‌سالارانه را پذیرا شود، که البته می‌توان آنها را در شرایطی آرام‌تر، اصلاح کرد.

نه یک پرل‌هاربر دیگر

به هر روی، اثر فرآیندهای استانده کارآوری نیروی هوایی بر تصمیم کندی را بایستی تا اندازه‌ای ناروشن به‌شمار آورد. احتمال نمی‌رود که مک‌نامارا، که در آغاز خواهان پاسخ دیپلماتیک شده بود، یا رابرت کندی، که تا اندازه‌ای نگران زمینه‌های اخلاقی یورش ناگهانی هوایی بود، پیشنهادهای خودشان را حتی اگر نیروی هوای توانایی‌های خود را خوش‌بینانه‌تر ارزیابی می‌کرد، دگرگون می‌کردند. دلیل‌های دیگری برای گزینش محاصره دریایی، جدا از امکان‌ناپذیری ظاهری یورش هوایی، در میان بودند. جان کندی نمی‌خواست آمریکا دچار یک پرل‌هاربر[۱] دیگر شود. در یکی از نخستین نشست‌های کمیته اجرایی، برادر وی [رابرت کندی] یادداشتی به او داد که در آن گفته شده بود، «اکنون من می‌دانم که توجو در زمانی که [برای یورش به] پرل‌هاربر برنامه‌ریزی می‌کرد، چه احساسی داشت». هنوز هم می‌توان یورش هوایی را پذیرا شد، حتی اگر محاصره دریایی با ناکامی روبرو شود. یک رئیس اجرایی که خواهان بازگذاشتن گزینه‌های خود می‌باشد، یک محاصره دریایی را در آغاز روند کارسازی مصلحت‌آمیزتر به‌شمار می‌آورد.

حتی اگر نیروی هوایی اعلام می‌کرد که یک یورش هوایی موضعی امکان‌پذیر است، این

۱. مقایسه وضع آن زمان تهدید احتمالی کوبا، با یورش ناگهانی هواپیماهای نیروی دریایی ژاپن امپراتوری به

اعلام ممکن بود از سوی رئیس جمهور نادیده انگاشته شود. کندی از پیشتر با تخمین‌های ناواقعی ارتش روبرو شده بود. [یورش] خلیج خوک‌ها نمونه آشکار آن بود. آمریکا تا پس از زمانی که رئیس جمهور موضوع محاصره دریایی را به همگان اعلام نکرد، پروازهای پایین شناسایی و عکس‌برداری را آغاز نکرد. پیش از سخنرانی ۲۲ اکتبر رئیس جمهور، بیست پرواز ارتفاع بالا از سوی [هواپیماهای] یو-۲ انجام شده بود. پس از سخنرانی، ۸۵ مأموریت پرواز پایین انجام شدند که این نمایانگر آن است که جامعه اطلاعاتی کاملاً نمی‌توانست به‌تنهایی بر پروازهای شناسایی یو-۲ در زمینه یافتن جایگاههای موشکی اطمینان کند. امکان داشت که شوروی برخی از موشک‌ها را در کوبا نهان کند. از این‌روی، حتی اگر جابه‌جاپذیری موشک‌ها به‌درستی ارزیابی شده بود، نگرش شدید به این برداشت پدید می‌آمد که آیا یک یورش هوایی می‌تواند همه موشک‌ها را نابود کند. جدا از تخمین نیروی هوایی، دلیل‌هایی چند برای رد یورش هوایی موضعی در دست بودند.

از این‌روی، از دیدگاه هنجاربندی سیاسی، روشن نیست که نمونه‌هایی راکه الیسون ارائه داده و طی آنها گفته است که زمان‌بندی شناسایی موشک‌ها و فرآیندهای استانده کارآوری نیروی هوایی، برگزینش محاصره دریایی به جای یورش هوایی موضعی اثر قاطعی داشته‌اند، درست باشند یا نه. تصمیم فرجامین در اختیار رئیس جمهور است. کنار گذاشتنِ گزیرهای نالشکری، بازتاب‌گر ارزش‌های کندی بوده است. روشن‌گری بحران موشکی کوبا در توضیح سیاست در چارچوب ارزش‌های تصمیم‌گیرنده والا، خواه‌ناخواه به دلیل گم‌کردن کل در برابر جزء با دشواری روبرو می‌باشد.

نابجاترین جمله در **گوهره تصمیم‌گیری**، نه به هنجاربندی سیاست، بلکه به کارانداختن آن مربوط می‌شود. در زمینه اجرای محاصره دریایی، محدودیت بر توان رئیس جمهور در کنترل رویدادها به‌گونه‌ای رنج‌آور، نمایان شد. کندی کنترل بسیار نزدیکی را بر کارسازی‌های محاصره دریایی داشت. نخستین کشتی روسی که به حلقه محاصره رسید، به دستور مستقیم ریاست جمهوری اجازه یافت بی‌آنکه بازرسی شود، گذر کند. کندی احساس می‌کرد که خردمندانه آن

است که وقت بیشتری به خروشچف بدهد. رئیس جمهور تصمیم کمیته اجرایی را درباره گشودن آتش به روی آن پایگاه موشک سام کوبا که در سرنگونی هواپیمای یو-۲ در ۲۷ اکتبر دست داشت، لغو کرد. به یک کشتی جاسوسی که همانند [کشتی] **پوبلو**[1] بود و به‌گونه‌ای خطرناک به [کرانه]کوبا نزدیک بود، دستور داده شد از آنجا دور شده و وارد دریای آزاد شود.

به‌رغم تمرکز رئیس جمهور [بر رویدادها] همراه با آگاهی بایسته در پیگیری جزئیاتی که معمولاً به رده‌های پایین‌تر دیوان‌سالاری واگذار می‌شود، وی باز هم دشواری‌های ویژه‌ای در کنترل رویدادها داشت. کندی شخصاً دستور داد نیروی دریایی حلقه محاصره را از ۵۰۰ میل به ۸۰۰ میل بکشاند تا به خروشچف وقت بیشتر برای تصمیم‌گیری بدهد. الیسون می‌گوید که کشتی‌ها پس‌تر نرفتند. نیروی دریایی هم خواهان این بود که مزیت نگهبانی خود را نگه دارد، و نیز برایش دشوار بود آن همه کشتی را که در گستره‌ای که شامل میلیون‌ها میل مربع از اقیانوس می‌شد [از کوبا] دورتر کند، و در نتیجه نتوانست بی‌درنگ رهنمود ریاست جمهوری را به اجراگذارد.

چند رویداد خودسرانه نیز پدید آمدند که ممکن بود نتیجه بحران را دگرگون کنند. نیروی دریایی از این محاصره دریایی برای آزمایش کارآوری ضد زیردریایی خود بهره گرفت. زیردریایی‌های شوروی را ناگزیر کرد که روی آب بیایند و این زمانی انجام شد که رئیس جمهور و رایزنانش نمی‌دانستند که [نیروی دریایی] باکشتی‌های روسی تماس و برخورد داشته است. یک هواپیمای یو-۲ نیز به گونه‌ای اتفاقی در ۲۲ اکتبر بر فراز سیبری سرگردان شد. هر یک از این رویدادها و شاید دیگر رویدادها...، ممکن بود مایه بالاگرفتن واکنش از سوی روس‌ها شود.

روی‌هم رفته، اینها نشان دادند تا چه اندازه احتیاط به هنگامی که امکان رویدادهای خودسرانه رود، لازم است، زیرا می‌تواند پیامدهای بسیار بدی را به دنبال آورند. یک ملت، مانند یک مست سرگردان در نزدیکی یک پرتگاه بایستی بسیار به دور از لبه بماند. تنها نتیجه‌ای که می‌توان از نارسایی رئیس اجرایی درکنترل کامل کاربرد یک سیاست که به شدت به آن دل بسته

و تقریباً همه وقت خود را صرف آن کرد، گرفت، این است که در آن زمان، خطرها بیشتر از آن اندازه‌ای بودند که خود رئیس جمهور می‌دانست. نوشته الیسون در کاربرد سیاست، بیشتر از مسئله‌های مربوط به هنجاربندی سیاست، متقاعدکننده است. نه خواست‌گاههای دیوان‌سالارانه و نه فرآیندهای سازمانی یارای روشن‌گری درباره سویگیری یکایک عضوهای کمیته اجرایی، حذف ناکنشی و دیپلماسی، یا برگزیدن محاصره دریایی به جای یورش هوایی را ندارند.

نتیجه‌گیری

... پیش از آنکه باریک‌نگری‌های کاربرد دیوان‌سالارانه را بررسی کنیم، بایسته است بدانیم که چه آرمان‌هایی دنبال شده‌اند. آرمان‌ها به هر روی بازتاب‌گر ارزش‌ها و باورهای مربوط به شخص یا جامعه می‌باشند. ناکامی دولت آمریکا در کارسازی قاطعانه در شماری از زمینه‌های مهم چندان نمایان‌گر سستی دستگاه بزرگ دیوان‌سالارانه در سردرگمی درباره ارزش‌ها که دامن‌گیر سراسر اجتماع و بویژه رهبران آن است، نمی‌باشد. اگرچه در چنین وضعیت‌هایی آسان است که ناکامی را به سستی سازمانی نسبت دهیم؛ البته هیچ‌چیزی آسان‌تر از این نیست که آن رهبران سیاسی که هیچ‌گونه سیاستی را هنجاربندی [و برنامه‌ریزی] نکرده یا از سیاست‌هایی بد دفاع کرده‌اند، بخواهند گناه ناکامی‌های خود را به گردن ساختار دولتی بگذارند. روی‌هم‌رفته رهبران، چه از دیدگاه روان‌شناسانه و چه از دید سیاسی، ترجیح دهند که دیگران، ایشان را ناکارآ بدانند و نه دیوآسا. ولی حقیقت‌ها به‌گونه‌ای دیگر هستند، بویژه در سیاست برون‌مرزی. در اینجا گزینه‌ها ـ و مسئولیت‌ها ـ بسیار بیشتر از هر کس دیگری متوجه خود رئیس جمهور می‌باشند.

زیرنویس

1. Quoted in Daniel Ellsberg, "The Quagmire Myth and the Stalemate Machine", ***Public Policy*** (Spring 1971): 218. [For an exemplary treatment of this thesis, see James C. Thomson's essay in Chapter 17 in this book - eds.]



گسترش ناتو: وارسی یک تصمیم

نوشته: جیمز ام. گلدجییر

دولت بیل کلینتون در تصمیم برای گسترش سازمان پیمان آتلانتیک شمالی (ناتو)(۱) یکی از مهمترین پیشگامی‌ها و مهمترین تصمیم سیاسی ـ لشکری برای آمریکا را از زمان فروپاشی شوروی نمود داد. این سیاست بده‌بستان‌های متفاوتی را برای دولت در بر داشت.* یعنی خواست تأمین کامیابی در بازپردازی سیاسی و اقتصادی اروپای مرکزی و خاوری، که طی این برنامه میلیاردها دلار کمک برای انتقال به مردم‌سالاری بازار آزاد دریافت کرده بود، بی‌آنکه این برنامه به دشمنی با روسیه انجامد. شک‌کنندگان به سیاست گسترش ناتو درون دولت نیز نگران هزینه‌ها و اثر آن بر همبستگی متحدان آتلانتیک و نیز خرد گسترش تضمین‌های امنیتی به کشورهای تازه‌وارد بودند. چگونه پرزیدنت کلینتون که اغلب در زمینه بی‌اعتنایی به سیاست برون‌مرزی و نوسان درباره موضوع‌های مهم مورد خرده‌گیری قرار گرفته بود، بر آن شد که چنین تصمیمی با پیامدهایی دورگستر برای سراسر اروپا بگیرد؛ آن هم در زمانی که ناتو با تهدید لشکری و کاهش منابع در چارچوب سیاست برون‌مرزی روبرو نبود؟

این نوشته، روندی را که دولت آمریکا دنبال کرد تا به این پیشگامی مهم سیاست برون‌مرزی برسد، به بررسی می‌گذارد. من یافته‌های خود را عمدتاً برپایه مصاحبه‌هایی که در

1. North Atlantic Treaty Organization (NATO)

* یادآوری: برخی از زیرنویس‌ها پاک شده یا بازشماره‌گذاری شده‌اند.

سال ۱۹۹۷ با شمار بسیاری از بلندپایگان گذشته و کنونی [در دولت کلینتون رئیس جمهور پیشین آمریکا] انجام داده‌ام، استوار کرده‌ام؛ یعنی از متصدیان کرسی‌ها [ی گوناگون] در سازمان‌ها به سوی رده‌های بالاتر تا به رایزنان والای سیاست برون‌مرزی رئیس جمهور. مصاحبه‌ها نمایانگر آن هستند که دولت به رغم مخالفت گسترده دیوان‌سالارانه با گسترش ناتو تصمیم به این کار گرفت، زیرا شماری از بلندپایگان کلیدی خواهان آن بودند که مهمترین این مقام‌ها، رئیس جمهور و رایزن امنیت ملی او، آنتونی لیک بودند. دیگر بلندپایگان- بویژه کسانی در وزارت خارجه- از پشتیبانان مهم این خواست و از راه‌اندازان این گسترش بودند، ولی دست به کاری لیک در آغاز این کار، اهمیت شایانی داشت. لیک با زیرکی علاقه‌مند به پیشبرد موضوع گسترش ناتو در چارچوب بخشی از راهبرد دولت در گسترش جامعه‌های مردم‌سالار بود و رئیس‌جمهور را تشویق کرد تا اعلامیه‌هایی در پشتیبانی از گسترش [ناتو] صادر کند، و سپس از این اعلامیه‌ها برای رهنمود کارکنان شورای امنیت ملی در پدیدآوری یک طرح و یک برنامه زمان‌بندی برای به کار آوردن این اندیشه، بهره گرفت. همین که رئیس جمهور پذیرفت که این سیاست، کار درستی می‌باشد، متحدان [آمریکا] را در مأموریت به پیشروی در پهنه سرزمینی پیمان ورشو پیشین، راهبری کرده، و بر آن شد که هماوردی سنتی با ناتو را همچون بخشی از این روند فراروی به کار گیرد و در این‌زمینه از روابط شخصی خود با بوریس یلتسین رئیس جمهور روسیه نیز بهره گرفت.

به جای اینکه پی‌جوی یک داستان یک ـ تصمیمی شود، این پیشگامی سیاسی از راه یک‌رشته تصمیم‌گیری‌ها و اعلامیه‌های ریاست جمهوری طی سه مرحله کلیدی این روند در ۱۹۹۳ و ۱۹۹۴ به جریان افتاد. طی تابستان و پاییز ۱۹۹۳، نیاز به آمادگی کلینتون برای دیدار سران در ژانویه ۱۹۹۴ در بروکسل[1]، دیوان‌سالاری [آمریکا] را به تکاپو واداشت. بازده این تکاپوی دیوان‌سالارانه همانا پیشنهاد اکتبر ۱۹۹۳ درباره پدیدآوری [موضوع] ***مشارکت برای آشتی***[2] بود، که مایه افزایش پیوندهای ارتشی میان ناتو و هماوردان پیشین می‌شد. در دومین گام، که در سفر ماه ژانویه ۱۹۹۴ وی به اروپا به انجام رسید، کلینتون نخست نشان داد که آمریکا

1. Brussels
2. Partnership for Peace (PFP)

درباره گسترش ناتو جدی است و در این راستا گفت دیگر پرسش این نیست که گفته شود «آیا»، بلکه بایستی گفت «کِی» [چه هنگام].

فرجامین گامی که در اینجا بررسی می‌شود، دوره‌ای را از آوریل تا اکتبر در بر می‌گیرد، یعنی هنگامی که پشتیبانان کلیدیِ گسترش ناتو کوشیدند که این گفته را به واقعیت برسانند. در پایان این دوره، ریچارد هالبروک که به تازگی به مقام دستیار وزیر خارجه در زمینه اروپا برگزیده شده بود، دیوان‌سالاری را برای درک سیاست ریاست جمهور در گسترش [ناتو] زیر فشار قرار گذاشت، و در نتیجه اندیشه‌ای که به مدت یک سال و نیم سرگردان مانده بود، سرانجام راه به سوی واقعیت پیمود.

گام نخست: گفتمان دیوان‌سالارانه و تأیید سیاست برون‌مرزی ریاست جمهوری

در چند ماه نخست زمامداری، پرزیدنت کلینتون چندان اندیشه‌ای درباره موضوع آینده ناتو نداشت. ولی پس از آن در روزهای پایانی ماه آوریل ۱۹۹۳، درگشایش موزه هالوکاست(۱) [یادمان انسان‌ـ سوزی] در واشنگتن، یکایک گروهی از رهبران اروپای مرکزی و خاوری را دید، ازجمله رهبران پر ارج لهستان و جمهوری چک [چکستان]، یعنی لخ‌واله‌سا(۲) و واکلاو هاوِل(۳). این دو که از دیرباز برای برانداختن یوغ شوروی ستیز کرده بودند، از چنان ارج اخلاقی برخوردار بودند که کمتر کسانی در جهان از آن برخوردار شده‌اند. هر رهبر پیام همسانی را به کلینتون داد: شایانه والای هر کدام، عضویت در ناتو بود. کلینتون پس از این دیدارها به لیک گفت که تا چه اندازه از والایی سخنان این رهبران اثر یافته است، و لیک به کلینتون گفت که شایسته است از این زمان با اندیشه‌ای مثبت در راه گسترش [ناتو] گام بردارد.

در دیدار ژوئن ۱۹۹۳ وزیران شورای آتلانتیک شمالی(۴) در آتن [پایتخت] یونان، وزیر

۱. هالوکاست Holocaust به معنی کشتار و ویرانی، بیشتر از راه آتش‌زدن می‌باشد. امروزه این واژه بیشتر درباره سوزاندن یهودیان از سوی نازی‌های آلمان در سالهای ۱۹۴۰ تا ۱۹۴۵ به کار می‌رود. م.

2. Lech Walesa

3. Vaclav Havel

4. NAMC

خارجه آمریکا وارن کریستوفر گفت افزایش عضویت در ناتو «هم‌اکنون در دستور کار می‌باشد». البته کریستوفر با درک این موضوع که ناتو نیاز به ارزیابی آینده خود دارد، و بایستی [این خواست] به تأیید کاخ سفید برسد، وزیران خارجه یعنی همتایان خود را بر آن داشت که اعلام دارند رئیسان کشورهایشان شش ماه دیگر، در ژانویه ۱۹۹۴ دیدار خواهند کرد.[۱] این اعلام مایه پدیداری جنب و جوشی در واشنگتن در زمینه موضوع جنجال‌برانگیز گسترش [ناتو] شد. در کاخ سفید، لیک در حاشیه اعلامیه کریستوفر نوشت: «چرا هم‌اکنون [برگزار] نشود؟» و جِنن واکر(۱) رئیس ارشد در امور اروپا، یک گروه میان‌سازمانی کاری(۲) پدید آورد تا زمینه دیدار ژانویه ۱۹۹۴ را در بروکسل فراهم آورد و پیشنهاد کند که رئیس جمهور [آمریکا] در آنجا چه بایستی بکند. این گروه کاری شامل نمایندگانی از شورای امنیت ملی، وزارت خارجه، و پنتاگون بود. برپایه گفته چند شرکت‌کننده [در این گروه] واکر در آغاز به آگاهی گروه رسانید که هم رئیس جمهور و هم لیک خواهان دنباله‌گیری گسترش [ناتو] هستند.

در ۲۱ سپتامبر ۱۹۹۳، یعنی نهمین ماه زمامداری کلینتون، لیک در نخستین سخنرانی مهم خود در زمینه سیاست خارجی اندیشه‌های نوینی را درباره بالندگی مردم‌سالاری و اقتصاد بازار آزاد که کلینتون طی مبارزه انتخاباتی خود وعده داده بود، ارائه داد. کلینتون تأکید بر این داشت که چون کشورهای مردم‌سالار به جنگ با یکدیگر نخواهند پرداخت، راهبرد سیاست برون‌مرزی آمریکا بایستی‌بر پیشبرد مردم‌سالاری [در دیگر کشورها] تمرکز کند.

لیک در بالندگی این رهیافت، که بلندپایگان مبارزه انتخاباتی [کلینتون] آن را یک پیشگامی سیاست برون‌مرزی می‌دانستند که همه شاخه‌های متفاوت حزب دمکرات از آن پشتیبانی می‌کنند، کمک شایانی کرد. لیک در سخنرانی ۱۹۹۳ خود گفت: «جانشین آموزه مهار(۳)، بایستی یک راهبرد گسترش‌گرا(۴)ـ یعنی گسترش جامعه‌های مردم‌سالاری با اقتصاد بازار آزاد باشد». و سپس افزود «در کنفرانس سران ناتو که رئیس جمهور [آمریکا] خواهان

1. Jenonne Walker
2. Interagency Working Group (IWG)
3. Doctrine of Containment
4. Strategy of Enlargement

برگزاری آن در ژانویه شده است، ما خواهان بروز کردن ناتو می‌شویم، تا بتواند پشتیبانی برای گسترش مردم‌سالاری‌های بازار آزاد در چارچوب امنیت جمعی لازم را به کار آورد».

اگرچه لیک کوشید که با سخنرانی این روند را به پیش ببرد، ولی دیوان‌سالاری [آمریکا] به شدت در برابر گسترش متحدان [یعنی افزایش شمار کشورهای عضو ناتو] ایستادگی کرد. بلندپایگان پنتاگون همگی طرح مشارکت برای آشتی را برتر به‌شمار می‌آوردند، که این طرح عمدتاً با تلاش‌های ژنرال جان شلیکاشویلی[1] و کارکنان وی سازمان یافته بود. شلیکاشویلی نخست به فرماندهی والای متحدان در اروپا و سپس به ریاست ستاد ارتش [آمریکا] رسیده بود. طرفداران مشارکت برای آشتی خواهان افزایش پیوندها با همه کشورهای عضو پیمان ورشو پیشین و نیز کشورهای بی‌طرف سنتی اروپا بودند، و می‌خواستند اطمینان دهند که ناتو میان رقیبان [هماوردان] پیشین تفاوت نگذاشته و «خط‌های تازه‌ای را در اروپا ترسیم نمی‌کنند». هر کشوری که اصل‌های پایه‌ای مشارکت برای آشتی را بپذیرد می‌تواند به آن بپیوندد، و هر کشور می‌تواند تصمیم بگیرد که تا چه اندازه و در چه سطحی در آن شرکت کند. شماری از بلندپایگان این طرح را همچون ابزاری برای توان‌دهی و کارآوری شورای همکاری آتلانتیک شمالی[2] به‌شمار می‌آوردند، که نخستین تلاش ناتو برای پیوستن [دیگر کشورها] به ناتو بود که در سال ۱۹۹۱ در پیش گرفته شده بود. از دیدگاه پنتاگون، پیش از پدیدآوری چارچوبی برای روابط ارتش ـ با ـ ارتش که هر کشور را توانا می‌ساخت با کارآمدی به متحدان [ناتو] بپیوندند، گسترش ناتو معنی‌دار نمی‌شد. بسیاری از شرکت‌کنندگان در گروه میان‌سازمانی کاری می‌گفتند که نمایندگان پنتاگون روشن کرده‌اند که وزیر دفاع لِس اسپین[3] و ژنرال شلیکاشویلی با گسترش [ناتو] مخالفت ورزیده، بویژه از آن بیم دارند که [این کار] کارآمدی ناتو را کاهش دهد.

افزون‌بر نگرانی درباره کارآمدی لشکری آینده ناتو، دیوان‌سالاری [آمریکا] از این نیز ترس داشت که گسترش [ناتو] مایه کینه‌ورزی روسیه شده و نیز شکوفایی توان ملی‌گرایی و

1. General John Shalikashvili
2. NACC
3. Les Aspin

کمونیست‌ها را زمینه‌سازی کند. بسیاری از گفتمان‌های وزارت خارجه بر این ترس تمرکز کرده بودند، و دیدگاههای آن وزارتخانه درباره گسترش [ناتو] حتی بیش از پنتاگون دچار پراکندگی بودند. در ماه سپتامبر، یلتسین نامه‌هایی به کلینتون و دیگر رهبران کشورهای ناتو نوشت و با درج نکته‌های مثبتی که کلینتون در ورشو درباره عضویت لهستان در ناتو کرده بود، پیشنهاد کرد اگر ناتو می‌خواهد گسترش یابد، روسیه نیز بایستی از همان روگاه شتابینی که اروپای مرکزی [در این زمینه] برخوردار شده است، بهره‌مند شود. سپس در روزهای آغازین ماه اکتبر، نیروهای یلتسین بر مخالفان وی در پارلمان آتش گشودند و در نتیجه کسانی بر این گمان شدند که وضعیت سیاسی در روسیه رو به وخامت می‌رود.

طی این دوره، یک گروه کوچک در وزارت خارجه ـ ازجمله لین دیویس[1]، دستیار وزیر خارجه در امور کنترل جنگ‌افزار و امنیت بین‌المللی، توماس دانیلون[2]، رئیس کارکنان، و استفن فلانگن[3]، عضو ستاد برنامه‌ریزی سیاسی[4] ـ از رهیافت روگاه شتابین پشتیبانی می‌کردند. این گروه می‌گفت که در ژانویه ۱۹۹۴، ناتو بایستی سنجه‌هایی را ارائه دهد، و یک زمان‌بندی روشن پدید آورد، و حتی شاید هم «عضویت وابسته»[5] شماری از کشورهایی راکه در مرحله نخست جای داده شده‌اند، پیشنهاد کند. عضوهای این گروه در یک‌رشته برنامه‌های ناهار با وزیر خارجه کریستوفر، صورت طرفداران و مخالفان گسترش [ناتو] را ارائه داده و از وی خواستند که این روند را تا آنجا که ممکن است به سرعت به پیش راند؛ و همان‌گونه که یکی از شرکت‌کنندگان به یاد می‌آورد، خواسته شد که ناتو بایستی «تا زمانی که تنور داغ است کار را یکسره کند».

فلانگن، دانیلون، و دیویس نگران آن بودند که بدون چشم‌انداز عضویت در این نهاد کلیدی باختری [یعنی ناتو]، اروپای مرکزی و خاوری از پویایی برای بهسازی باز خواهند ماند. ناتو و اتحادیه اروپا مهمترین نهادها در اروپا بوده‌اند، و البته یگانگی [اتحادیه] اروپا درگیر در دشواری‌های درونی پدید آمده از پیمان ماستریخت[6] شده بود، و این مایه تأخیر در گسترش آن

1. Lynn Davis
2. Thomas Danilon
3. Stephen Flangan
4. The Policy Planning Staff
5. associate membership
6. Maastricht Treaty

می‌شد. این مقام‌ها می‌خواستند کشورهایی مانند لهستان و مجارستان، تشویق به پیگیری بهسازی شوند ـ کنترل ارتش از سوی کشوریان را در پیش گیرند، سیاست و اقتصادی آزاد را پدید آورند، و کشمکش‌های مرزی خود را حل کنند ـ و اگر بتوانند به عضویت ناتو درآیند.

این گروه طرفدار گسترش [ناتو] از راه گفتمان‌های گیرای دو مقام دولتی دیگر بهره می‌گرفتند. چارلز گاتی[1]، متخصص اروپای خاوری، و مأمور خدمت در ستاد برنامه‌ریزی سیاسی، که در سپتامبر ۱۹۹۳ یادداشتی نوشته و در آن گفته بود که مردم‌سالاری‌های نوپا، شکننده هستند، و احتمال می‌رود که کمونیست‌های پیشین در لهستان قدرت را به دست گیرند، و اگر ناتو به لهستان کمک نکند که بهسازی‌ها را به اجرا درآورد، اثر بزرگی بر دیگر کشورهای منطقه خواهد داشت. دانلیون این یادداشت را مستقیماً نزد کریستوفر برد، و او آن استدلال را گیرا یافت. هنگامی که کمونیست‌های پیشین انتخابات پارلمانی لهستان را در چند هفته پس از آن بردند، نوشته گاتی بیشتر خریدار پیدا کرد.

گفتمان دیگر از دنیس راس[2]، هماهنگ‌کننده ویژه خاورمیانه در دولت کلینتون بود، که در زمان وزارت جیمز ای. بیکر سوم[3]، رئیس برنامه‌ریزی سیاسی بود. راس با نگرش به دست به کاری وی در روند یگانگی آلمان و تشکیل شورای آتلانتیک شمالی، در دو برنامه ناهار کریستوفر برای گفتگو درباره ناتو شرکت داشت. طی یکی از برنامه‌ها، راس به گروه یادآور شد که خرده‌گیران در سال ۱۹۹۰ بر این باور بودند که ناتو نمی‌تواند با موفقیت آلمان یگانه را در خود جای دهد، ولی این کار بی‌آنکه به روابط آمریکا ـ شوروی آسیب برساند، به انجام رسید. وی پیشنهاد می‌کرد که ناتو روسیه را نیز در روند گسترش [ناتو] جای دهد، و به رویارویی با دشمن پیشین خود نپردازد. راس می‌گفت تجربه دولت پیشین در زمینه یگانگی آلمان دلیل خوبی به دست می‌دهد که بر این باور شویم که دولت کنونی نیز می‌تواند بر دشواری‌های [روابط] با روسیه چیره شود.

1. Charles Gati
2. Dennis Ross
3. James A. Baker III

به هر روی در وزارت خارجه در دفتر منطقه‌ای اروپا و کشورهای تازه به استقلال رسیده[1]، دیوان‌سالاران با رهیافت روگاه شتابین و نیز نسبت به شماری از زمینه‌ها در برابر هر اندیشه‌ای برای گسترش [ناتو] به شدت مخالفت می‌کردند. شماری از کسانی که در زمینه‌های ناتو کار کرده بودند از آن بیم داشتند که اگر کلینتون این موضوع تنش‌زا را پیش بکشد، همسازگاری متحدان با دشواری‌هایی روبرو شود. کسانی که در زمینه روسیه کار می‌کردند بر این گمان بودند که گسترش ناتو کوشش‌های بهسازی در آنجا [کشورهای اروپای مرکزی و خاوری] را دچار نابسامانی خواهد کرد.

در این گفتمان‌های وزارت خارجه، مهمترین طرفدار احتیاط بیشتر، استروب تالبوت بود که در آن زمان سفیر آزاد در کشورهای تازه استقلال‌یافته بود و رهیافت گام به گام‌گرا را ارائه داده بود.

رهیافت تالبوت به این دلیل مهم می‌باشد: وی که دوست دیرینه کلینتون بوده، دسترسی مستقیم به وی داشت، و چون در گذشته روزنامه‌نگار بوده است، می‌تواند به سرعت، روشن، و گیرا بنویسد. کریستوفر از تالبوت و نیکلاس برنز ـ رئیس ارشد در امور روسیه، اوکراین و اوراسیا در شورای امنیت ملی ـ خواست درباره رهیافت روگاه شتابین، دیدگاه خود را باز گویند. وی و برنز به کریستوفر و لیک گفتند که روسیه نمی‌تواند یک گسترش شتابین را درک کند، و این کار مایه آسیب به روابط آمریکا ـ روسیه می‌شود، و با نگرش به آشوب در روسیه در پایان سپتامبر و آغاز اکتبر، ممکن است این کار روسیه را به سوی لبه‌گاه بکشاند.

یک روز یکشنبه در میانه ماه اکتبر، هنگامی که تالبوت بیرون از شهر بود، لین دیویس با اصرار در گفتگوهای ناهار به کریستوفر گفت که شورای آتلانتیک شمالی و مشارکت برای آشتی کافی نیستند. هنگامی که تالبوت در عصر آن روز بازگشت و از این موضوع آگاهی یافت، بی‌درنگ نامه‌ای نوشت و در آن از اهمیت رهیافت گام‌به‌گامِ گسترش پشتیبانی کرد. روز پس از آن یک یادداشت به کریستوفر داد و در آن اعلام داشت، «رها کردن این سنجه می‌تواند تحریک‌آمیز

1. The New Independent States (NIS)

بوده و با نگرش به آنچه که در روسیه می‌گذرد، نابهنگام می‌باشد». به جای آن، تالبوت پیشنهاد کرد که «یک اندیشه نوین را در پیش گیرید که بتواند پذیرش جهانی بیابد، یعنی مشارکت برای آشتی، و آن را کانون سویگیری ما در ناتو به شمار آورید». تالبوت می‌گفت که دولت نبایستی شرطی برای عضویت در ناتو بیفزاید که خود به خود روسیه و اوکراین را کنار بگذارد، و اگر دولت [آمریکا] تاریخ معینی را برای پیوستن روسیه به متحدان [ناتو] به روسیه عرضه نکند، هرگز نخواهد توانست روابط [خود را با آن کشور] اداره کند. وی با استواری بر این باور بود که کلینتون بایستی نه تاریخ و نه نامهایی را در بروکسل بر زبان آورد.[۳]

کریستوفر در بامداد دوشنبه ۱۸ اکتبر بر آن شد که از رهیافت گام به‌گام و نه رهیافت روگاه شتابین پشتیبانی کند. یعنی هرگونه توافقی میان مقام‌های پیشگام، تأکید سیاسی را بر چارچوب مشارکت برای آشتی گذارد. در میان رایزنان والای کلینتون، لیک خواهان پیش‌راندن گسترش ناتو، اسپن و شلیکاشویلی خواهان تأخیر موضوع گسترش ناتو و طرفدار مشارکت برای آشتی بودند، و کریستوفر در میانه این دو دیدگاه جای داشت، یعنی بازکردن راه برای گسترش گام به گام، که البته نگران واکنش روسیه نیز بود. این تصمیم بازتاب‌گر هم‌رأیی بود که از چانه‌زنی درون سازمان‌ها و در گروه میان‌سازمانی کاری پدید آمده بود، که به آسانی با برنامه مشارکت برای آشتی موافقت داشت، ولی نمی‌توانست درباره موضوع‌هایی همچون سنجه‌ها، زمان‌بندی، یا چگونگی شرایط یا «عضویت وابسته» به توافق برسد. در پایان گروه میان‌سازمانیِ کاری توافق کرد که در برابر اینها چه اصل‌هایی را می‌تواند بپذیرد: مشارکت برای آشتی را پیش بکشد، و سپس چیزی کلی درباره گسترش آینده ناتو بگوید.

هم‌رأیی به این دلیل دستیاب شد که مانند بسیاری از تصمیم‌گیری‌های دیگر، موافقان و مخالفان گسترش [ناتو] تفسیرهای متفاوتی از آنچه که تصمیم گرفته شده بود، داشتند، و این ناروشنی مایه پشتیبانی از این تصمیم در سراسر دیوان‌سالاری شد. مخالفان جنجال‌آفرین گسترش ناتو بر این باور بودند که سرکردگان دولت تصمیم به بالندگی مشارکت برای آشتی دارند و در همین هنگام تصمیم‌گیری درباره گسترش [ناتو] را به تأخیر انداخته‌اند. کسانی که در میانه

جای داشتند، یعنی کسانی که می‌توانستند با گسترش کنار بیایند ولی نمی‌خواستند کار قاطعانه‌ای در ۱۹۹۴ انجام گیرد، و از اینروی تصمیم ماه اکتبر را سازگار با برترینه‌های خود می‌دانستند. سرانجام این تصمیم که بایستی کلینتون درباره گسترش [ناتو] دیدگاه خود راباز گوید، موافقان گسترش [ناتو] درکوتاه‌مدت را خشنود کرد، و بر این باور بودند که چنین برخوردی مایه آن خواهد شد که روگاه شتابین در روند پیشروانه خود شتاب بیشتری بگیرد.

دیدار ۱۸ اکتبر آخرین دیدار در زمینه گسترش ناتو در آن سال بود. با نگرش به بازده ناروشن این دیدار- سرکردگان یک برنامه زمان‌بندی را برای تأیید به رئیس جمهور ندادند- زیرا سردرگمی درباره راستای سیاست پیش آمد. برای اندک زمانی، تصمیم به پدیدآوریِ مشارکت برای آشتی، یعنی سیاست فراسوی ناتو در دولت کلینتون نمود یافت.

ولی از زمانی که شرکت‌کنندگان یکایک راه دیدگاهی خود را جدا کردند، نگرشگران [این رویداد] آن را چنین تفسیر کردند که هر کدام تفسیر متفاوت [و ویژه] خود را از تصمیم مذکور دارد. وزیر خارجه کریستوفر برای تشریح این موضوع به بوداپست سفر کرد تا به کشورهای اروپای مرکزی (و سپس در مسکو برای یلتسین) این سیاست را روشن کند، و بگوید که کنفرانس سران در ژانویه، پیامی است درباره اینکه درب ناتو در آینده‌ای نزدیک باز خواهد شد (ولی حتی ظاهراً بلندپایگان وزارت خارجه که در هواپیمای کریستوفر بودند، درباره چگونگی ارائه این تصمیم موافقت نداشتند). بلندپایگانی که در [آن] هواپیما به توجیه رسانه‌های همگانی پرداختند، گفتند: «ما بر این باور هستیم که دیدار سران بایستی رسماً در را برای گسترش ناتو در چارچوب روندی رسایشی بگشاید»[۴]. در همین زمان اسپین وزیر دفاع و رایزنان وی که در دیدار وزیران دفاع ناتو در تراوامونده[(1)]، آلمان شرکت داشتند، تأیید متحدان را درباره ***تأیید مشارکت برای آشتی*** به دست آوردند و در این دیدار تأکید شد که ناتو بزودی گسترش نخواهد یافت. برپایه یک گزارش، لیک با خشم به اسپین تلفن کرده و گفت که وزیر دفاع از خط خارج شده است.[۵]

1. Travamünde

گام دوم: رئیس جمهور سخن می‌گوید

در نیمه دوم ماه اکتبر، بلندپایگان دولت می‌دانستند که رئیس جمهور [آمریکا] در سفر ماه ژانویه خود به اروپا درباره گسترش ناتو چیزی خواهد گفت. ولی هیچ‌کس مطمئن نبود که وی تا چه اندازه در این‌باره سخن گفته و تا چه اندازه به ترسیم زمینه ساختاری خواهد پرداخت. روی‌هم‌رفته، کشاکش دیوان‌سالارانه به این تصمیم انجامید که رئیس جمهور می‌باید بر مشارکت برای آشتی تأکید ورزد، و همزمان یک اعلامیه ناروشن ارائه دهد که در آن گفته شود ناتو سرانجام می‌تواند عضوهای نوآمده را بپذیرد.

نخستین اعلام رسمی پیش از کنفرانس سران از سوی وزیر خارجه کریستوفر در نشست سراسری کنفرانس امنیت و همکاری اروپا(۱) در رم در ۳۰ نوامبر نمود یافت. که در آن گفت آمریکا ***مشارکت برای آشتی*** را پیشنهاد می‌کند، و نیز افزود: «در همین زمان، ما پیشنهاد می‌کنیم در ناتو برای یک گسترش رسایشی برای عضویت گشوده شود».[۶] دو روز پس از آن، در نشست وزیران آتلانتیک شمالی در بروکسل گفت: «مشارکت، به خودی خود، گامی مهم به‌شمار می‌آید، ولی این می‌تواند گامی کلیدی به سوی عضویت در ناتو نیز باشد».[۷]

در همین زمان، برجستگان دولت‌های پیشین [آمریکا] بر کلینتون فشار آوردند که در کنفرانس سران در زمینه گسترش [ناتو] صریح‌تر باشد. وزیر خارجه پیشین هنری کیسینجر آشکارا گله کرد که ***مشارکت برای آشتی*** «مایه کم‌رنگ‌ترشدن آنچه که از اتحاد آتلانتیک(۲) بر جای مانده، می‌شود، و آن را در روند چند- سوگرایی در پرده ابهام فرو می‌برد»؛ و درخواست جنبشی را در راستای «عضویت‌پذیری» لهستان، مجارستان و جمهوری چک ارائه کرد. رایزن پیشین شورای امنیت ملی زبیگنیو برژینسکی تأکید ورزید که عضوهای [کنونی] ناتو یک پیمان رسمی اتحاد با روسیه به امضا برسانند و روگاه روشن‌تری برای عضویت کاندیداهای پیشرو اروپای خاوری در ناتو، پدید آورده شود. وزیر خارجه پیشین جیمز بیکر نیز موضوع «نقشه جاده

1. Conference on Security and Cooperation in Europe (CSCE)
2. The Atlantic Alliance

روشن[1]» با «سنجه‌هایی روشن[2]» را برای [ورود] عضوهای آینده پیش کشید.[۸]

در این زمان، برژینسکی با لیک دیدار کرد تا به تبادل اندیشه درباره رهیافت دو- خطه برای گسترش [ناتو] بپردازد؛ وی همچنین لیک را به خانه‌اش دعوت کرد تا با شماری از رهبران اروپای مرکزی و خاوری دیدار کند. از آنجایی که گفتگو در کاخ سفید بیشتر بر «آیا» و نه قطعاً «چگونه» استوار بود، این دیدارها با برژینسکی به لیک کمک کرد تا اندیشه خود را روشن‌تر کرده و به وی تأکید ورزید که بر اهمیت پیشروی این روند همچنان پافشاری خواهد کرد. مهم‌تر آنکه، برژینسکی می‌گفت احتمال بیشتری می‌رود که روسیه یک حضور استوار و مردم‌سالارانه را در اروپا پذیرا شود، البته به شرط آنکه باختر زمین همه اغواهای خود را درباره کنترل امپراتورانه کنار گذارد و با تأکید جلوی توان روسیه را در ترساندن کشورهای ماهوار پیشین خود را بگیرد.

در روزهای پایانی دسامبر، کارکنان ستاد لیک که عموماً خواهان گسترش [ناتو] و گنجاندن آن در دستور کار نزدیک‌مدت بودند، پیش‌نویس یک یادداشت توجیه‌گری را به وی دادند تا رئیس جمهور در سفر آینده خود به اروپا بر چیزهای متفاوتی تکیه کند. شماری از کارکنان وی می‌گفتند که او بر آن است که شاهد آغاز کار باشد، زیرا یادداشت‌ها بر مشارکت برای آشتی تأکید داشتند. برپایه گفته نیکلاس برنز، لیک خواهان چنان اعلامیه ریاست جمهوری در ماه ژانویه بود که شکی درباره راستای سیاست [در این زمینه] برجای نگذارد.

ولی مخالفت بلندپایگان درباره فشار برای گسترش [ناتو] همچنان ادامه یافت و سرانجام دستور کار را رنگ داد. پنتاگون یکپارچه این دیدگاه را در پیش گرفت که سیاست بایستی مرحله‌ای باشد؛ کشورهایی که به برنامه مشارکت برای آشتی می‌پیوندند، بایستی برای چند سال در این برنامه برجای بمانند تا سپس احتمالاً متحدان موضوع گسترش [ناتو] را به میان آورند. ژنرال شلیکاشویلی، طی یک توجیه‌گری رسانه‌ای در کاخ سفید در ۴ ژانویه بر ارزش ***مشارکت برای آشتی*** تأکید ورزید و آن را راهی برای تأمین زمینه پدیدآوری اتحاد و جلوگیری از تقسیم دگربار اروپا به‌شمار آورد، و پیشنهاد کرد که گفتگوهای عضویت تأخیر یافته و به تاریخی در

1. Clear road map
2. Clear benchmarks

آینده واگذار شود.

البته وی افزود که با نگرش به سخنرانی بسیار مهم‌تری که کلینتون در هفته آینده خواهد کرد، «شایسته است به یاد آوریم که ما بایستی امروز کمتر درباره اینکه آیا گسترش متحدان [بایستی انجام شود یا نه] سخن بگوییم، ولی بسیار بیشتر درباره اینکه چگونه و کِی [گسترش ناتو به کار افتد] گفتگو می‌کنیم». به هر روی، مقام‌های پنتاگون، در مقایسه با طرفداران گسترش [ناتو] در شورای امنیت ملی و وزارت خارجه، دیدگاه بسیار متفاوتی درباره معنی «کِی» [چه‌وقت] داشتند، و بر این باور بودند که مشارکت برای آشتی بایستی چند سال کار کند، و سپس متحدان [کنونی ناتو] آغاز به اندیشه درباره گسترش [ناتو] کنند.

پیش از کنفرانس سران، حتی کلینتون نیز هنوز مطمئن نبود که تا به کجا می‌خواهد پیش برود. نمود نیرومندانه ملی‌گرایان و کمونیست‌ها در انتخابات پارلمانی روسیه در دسامبر ۱۹۹۳ موج‌های تکان‌دهنده‌ای را به سوی دولت [کلینتون] روانه کرد. در ۴ ژانویه، کلینتون در یک گفتگو با گزارشگران در کاخ سفید گفت:

«من مخالف گسترش ناتو نیستم. من تنها در این اندیشه‌ام که اگر شما در این زمان به هم‌رأیی عضوهای ناتو بنگرید، [درخواهید یافت] که هیچ‌گونه هم‌رأیی در این هنگام نسبت به گسترش ناتو در میان نیست و ما نمی‌خواهیم این انگیزه را داده باشیم که داریم یک خط تقسیم دیگر در اروپا پدید می‌آوریم [آن هم] پس از اینکه دهه‌ها برای رهایی خط تقسیمی که پیشتر پدید آمده بود، دست به کوشش زدیم».[۹]

این به سختی نمایانگر آن چیزی بود که کشورهای اروپای مرکزی امید به دریافت آن را داشتند. درست پیش از سفر، کلینتون، ژنرال شلیکاشویلی که در لهستان زاده شده، سفیر آمریکا در سازمان ملل مادلین آلبریت که در چک زاده شده، و رایزن وزارت خارجه چارلز گاتی که در مجارستان زاده شده را برای توضیح سیاست دولت خود و فروکشی خرده‌گیری‌هایی که در این منطقه و آن هم پیش از کنفرانس سران، به میان آمده بودند، به اروپای مرکزی فرستاد. آلبرَیت با تأکید به رهبران اروپای مرکزی گفت مشارکت برای آشتی بهترین ابزار را فراهم می‌آورد که این

کشورها در آینده عضویت در ناتو را به دست آورند، و تأکید ورزید که موضوع این نیست که *آیا*، بلکه [موضوع] *کِی* در میان می‌باشد.

کلینتون در بروکسل گفت مشارکت برای آشتی «روندی را به پویش درمی‌آورد که به گسترش ناتو خواهد انجامید». برپایه گفته دانیلون، لیک چشمداشت آن را داشت که رئیس جمهور یک اعلام الزام‌آورانه‌تری در پراگ به دست دهد، تا جنب‌وجوش روشنی در زمینه گسترش [ناتو] پدید آید. پیش از سخنرانی کلینتون در پراگ، لیک، دانیلون و سخنرانی‌نویس ریاست جمهوری رابرت بورستین[1] متن سخنرانی را نوشتند که کلینتون موافقت کرد آن را ارائه دهد. رئیس جمهور [آمریکا] با بازتاب گفته‌های آلبرَیت، گفت، «در جایی که مشارکت [برای آشتی]، عضویت در ناتو نیست، ولی برای همیشه نیز ماندگار نمی‌باشد. این سراسر گفتمان ناتو را دگرگون می‌کند، و از این‌روی هم‌اکنون پرسش، دیگر آن نیست که آیا ناتو عضوهای نو را می‌پذیرد، بلکه [پرسش آن است که] کِی و چگونه».[10]

برای طرفدارانی همچون لیک، این اعلام پیروزی آشکار به شمار آمده، و شالوده‌ای را برای پیشبرد این روند فراهم می‌آورد. وی از متحدان خواست تا هر چه زودتر «کِی» [در چه زمانی] را تعیین کنند. از دیدِ بدگمان‌های گسترش [ناتو] که [تعیین] «کِی» را پس از پدیدآوری مشارکت برای آشتی یعنی یک پیرامون‌گاه نوین لشکری در اروپا می‌دانستند، گفته‌های رئیس جمهور معنی ویژه‌ای را بارور نکرده و بازتاب‌گر چیزی نبود، زیرا بازده تصمیم ۱۸ اکتبر را باور داشتند، و چنین نتیجه گرفتند که اگرچه رئیس جمهور اعلام کرده است که امکان گسترش [ناتو] از دیدگاه تئوری امکان‌پذیر است، ولی دولت [کلینتون] به راستی به این زودی‌ها کوششی در راه گسترش [ناتو] نخواهد کرد. نارسایی این گروه در شناخت اهمیت گفته‌های رئیس جمهور- دست‌کم برپایه آنچه که لیک و دیگر طرفداران تفسیر می‌کردند- پس از زمان کوتاهی در همین سال، مایه شگفتی ایشان شد زیرا این روند به پیش می‌رفت.

خرده‌گیران دولت، سپس گفتند که وی از گسترش [ناتو] صرفاً به دلیل سیاسی پشتیبانی

1. Robert Boorsin

کرد، تا رأی‌دهندگان لهستانی، چک، و مجارتبار [آمریکا] را جذب کند. بسیاری از مقام‌های سیاست برون‌مرزی دولت، که رویکردهای سیاسی درون‌مرزی را انکار می‌کردند، در دیدارهای خود با این روند گسترش [ناتو] به شدت به چالش برمی‌خاستند. لیک می‌گفت اگرچه هرکسی از محتوای گفتمان گسترش ناتو آگاهی داشت، ولی خود وی هرگز «یک گفتگوی روشنگرانه» با رئیس جمهور دربارهٔ کاربردهای سیاسی درون‌مرزی این گسترش نداشته است.

شاید کلاً سیاست درون‌مرزی نقش بسیار پیچیده‌تری را در مقایسه با جلب رأی‌های نژادی در ایالت‌های کلیدی میانه‌باختری و شمال خاوری، در تصمیم‌گیری این سیاست داشته است. نخست آنکه به چند دلیل سیاسی، کلینتون می‌خواست رهبری آمریکا را به نمایش بگذارد. سیاست دولت وی در بوسنی با ناکامی اندوهباری روبرو بود، و این ناکامی بر هر موضوع دیگر سیاست برون‌مرزی در آن زمان سایه افکنده بود. دوم آنکه، حتی اگر فشارهای گروههای نژادی مایه انگیزش این تصمیم نشده بودند، کلینتون در صورتی که خلاف گسترش ناتو سخن می‌گفت، این گروهها را نسبت به خود بیگانه می‌کرد؛ از این‌روی جمهوری‌خواهان یک موضوع را می‌بردند و آن را در انتخابات کنگره که در همان سال در راه بود، به کار می‌گرفتند. اگر سیاست درون‌مرزی پشت‌سر این تصمیم نبود، آن را با پژواک بیشتر برای کاخ سفید مایه می‌کردند، و هر دو حزب مطمئناً از این سیاست در راه خواست‌های سیاسی خود بهره می‌گرفتند: سخنرانی‌های کلینتون در جاهایی مانند کلیولند(۱) و دیترویت(۲) در دوره ۹۶-۱۹۹۵ نشانه آشکار این ارزش گمان‌شدهٔ گسترش ناتو به آن جامعه‌ها [ی اروپای مرکزی و خاوری] می‌باشد، و جمهوری‌خواهان گسترش ناتو را در مبارزه انتخاباتی کنگره در سال ۱۹۹۴ در سر ستون [تبلیغات خود به نام] ***پیمان با آمریکا***(۳) جای دارند.

روند تصمیم‌گیری دیوان‌سالارانه، میان اکتبر ۱۹۹۳ تا سفر رئیس جمهور به اروپا در ژانویه ۱۹۹۴ چندان پیشرفتی نکرد. جدا از اینکه هم‌رأیی دیوان‌سالارانه در چه سطحی بود، کلینتون در را برای گسترش [ناتو] با سخنان الزام‌برانگیز خود در بروکسل و پراگ، باز کرد. این‌بار

1. Cleveland
2. Detroit
3. Contract with America

وی نیز با انگیزه‌دهی لیک بود، زیرا وی به رئیس جمهور نزدیک بود، و برای کوتاه‌زمانی می‌توانست بدون برخورداری از کمک دیگر بخش‌های دیوان‌سالاری این روند را به پویش درآورد.

گام سوم: از گفتار تا حقیقت

ماهها پس از سخنان کلینتون در ماه ژانویه، نه رایزنان و نه دیوان‌سالاری وی هیچ‌گونه رویکردی به گسترش ناتو نشان ندادند، و این بیشتر به دلیل بحران در بوسنی در آن سال و نیز در نتیجه رویکردی بود که برپایه آن می‌خواستند [برنامه] مشارکت را سرپا نگه داشته و به پیش ببرند. در روزهای آغازین بهار [آن سال] روند گسترش ناتو، با انگیزش و کوشش لیک، بار دیگر گام به جلو برداشت. لیک در ماه آوریل نشستی را با معاون خود، ساموئل آر. «سندی» برگر[1]، و یکی از کارکنان خود به نام دانییل فرَید[2]، متخصص در زمینه اروپای مرکزی و خاوری، برای گفتگو درباره چگونگی پیگیری سخنان ماه ژانویه رئیس جمهور را دنبال و زمینه‌سازی سفر رئیس جمهور را در ماه ژوئیه به ورشو برگزار کرد. لیک خواهان یک برنامه کاری درباره گسترش [ناتو] شد، و فرید به وی یادآور شد که دیوان‌سالاری [آمریکا] همچنان به شدت با این کار مخالف است، ولی لیک پاسخ داد که رئیس جمهور خواهان پیشبرد این دیدگاه است و از این‌روی نیاز به یک برنامه کاری برای انجام آن دارد.

فرَید برای نوشتن روالنامه، دو همکار پیشین خود را به همکاری فرا خواند: برنز از شورای امنیت ملی و الکساندر ورشباو[3] که در آن زمان در بخش اروپایی وزارت خارجه [آمریکا] کار می‌کرد و دیری نپایید که رئیس بخش اروپایی در شورای امنیت ملی شد.

....، برنز به‌رغم اینکه کرسی روسیه را در شورای امنیت ملی داشت، با گسترش ناتو مخالفت نکرد، که این رویکرد وی فرید را خشنود می‌کرد؛ و برنز هم از اینکه فرید یک رهیافت

1. Samuel R. "Sandy" Berger
2. Daniel Fried
3. Alexander Vershbow

[پیشبرد]گام به گام را پذیرفته و درک می‌کند که چنین راهبردی نیاز به آن دارد که روسیه نیز در آن جایی داشته باشد، او را ستود. این برنامه‌نگاری وی، نه همانند بسیاری از نوشته‌های دیگر برنامه‌نویسان که نیاز به تأیید و تصویب از سوی بازیگران کلیدی در سازمان‌های مربوط دارند، به‌تنهایی به انجام رسید، و از این‌روی نیاز به چانه‌زنی دیوان‌سالارانه کنار گذاشته شد. پیش از سفر رئیس جمهور به ورشو، لیک، تالبوت و جیمز استَینبرگ، رئیس برنامه‌ریزی سیاسی وزارت خارجه را برای گفتگو درباره پیش‌نویس روالنامه با فرید و برنز به کاخ سفید فرا خواند. تالبوت می‌خواست اطمینان یابد که روند پیشنهادی، گام به گام و سازگار با سیاستی که وی در اکتبر گذشته بر آن تأکید ورزید، باشد.

شماری از آگاهان بر این باور هستند که تالبوت در این زمان با گسترش [ناتو] مخالفت کرد، بویژه آنکه بیشتر کارشناسان برون‌ـدولتی در زمینه روسیه، به شدت با گسترش ناتو مخالف بودند. تالبوت آشکارا با هرگونه پیشروی بی‌درنگ در این‌باره مخالفت و تأکید ورزید که این روند بایستی گام به گام بوده و روسیه را دربر بگیرد، نه اینکه آن را منزوی کند. ولی شماری از همکاران تالبوت می‌گویند همین که وی در فوریه ۱۹۹۴ به معاونت وزیر خارجه رسید و بیشتر درکارهای روزانه، چشم‌اندازهای گسترده‌تری درباره اروپا فرا روی خود یافت و با نیاز در زمینه اروپای مرکزی و خاوری روبرو شد، از گسترش [ناتو] پشتیبانی کرد. (شماری از همکاران تالبوت می‌گویند وی نخست با گسترش [ناتو] مخالفت می‌کرد، و در این راه بازنده شد، و سپس پیگیر آن شد که روند گسترش [ناتو] و روند ناتو ـ روسیه یکجا به پیش رانده شوند). تالبوت در تابستان ۱۹۹۴، کریستوفر را تشویق کرد که ریچارد هالبروک را از مقام سفارت در آلمان به معاونت وزیر خارجه در امور اروپا بازگرداند؛ تا با همکاری یکدیگر سیاستی را درباره بوسنی پدید آورده و بر گسترش ناتو کار کنند. یک‌سال پس از آن، تالبوت گویاترین سخنگو در میان سخنگویان دولت کلینتون در پشتیبانی از سیاست گسترش ناتو شد.

و در تابستان [آن سال]، سویگری‌های شورای امنیت ملی و وزارت خارجه به همگرایی رسیدند. در این زمان دیدگاه سه گانه با هم‌رأیی پدید آمده در وزارت خارجه به سازش رسید، و به

خلاف فشار لیک در آغاز سال، این اندیشه بیشتر به سوی روند گام به گام گرایش یافت. کوشش‌هایی که در زمینه یافتن راهی برای زمان‌بندیِ روند گسترش [ناتو] همراه با روند ناتو-روسیه در تابستان و پاییز ۱۹۹۴ به آن انجامید که سیاست گسترش، پایگاه استوارتری بیابد.

کلینتون در سفر ماه ژوئیه خود به ورشو، با تأکیدی افزون‌تر نسبت به آنچه که دیوان‌سالاری [آمریکا] چشمداشت آن را داشت، در این‌باره سخن گفت؛ درست مانند آنچه که در بروکسل و پراگ در سال پیشتر انجام داده بود. وی در یک گفتگوی مشترک همراه با لخ‌واله‌سا به گزارشگران رسانه‌ها گفت: «من همیشه پشتیبانی خود را از اندیشه گسترش ناتو اعلام داشته‌ام... و اکنون ما آنچه را که بایستی انجام دهیم آن است که شریکان ناتو را گرد هم آوریم و درباره چگونگی گام بعدی گفتگو کنیم»[11]. رئیس جمهور با تأکیدبر نیاز آمریکا به دیدار با متحدان خود به کسانی که خواهان برنامه‌ای اُستمند [در این زمینه] بودند، چراغ سبز نشان داد.

دو ماه پس از آن، معاون رئیس جمهور اَل گُر در سخنرانی خود در کنفرانس برلین، با رک‌گویی بیشتر گفت:

«هر کسی درک می‌کند که یک اتحاد لشکری، زمانی که با یک دگرگونی شالوده‌ای در زمینه تهدیدی که برای آن بنیادگذاری شده، روبرو شود، یا بایستی خردورزی نوینِ متقاعدکننده‌ای را به کار گیرد و یا اینکه با کاهندگی روبرو شود. هر کسی می‌داند که سازمان‌های اقتصادی و سیاسی که برای قاره تقسیم‌شده [اروپای تقسیم‌شده میان دو اَبَرتوان خاور و باختر] پدید آورده شده بودند، هم‌اکنون می‌باید خود را با شرایط نوین همساز کنند - ازجمله پذیرش عضوهای نو- یا اینکه همچون نمادهایی برای خودنمایی بیجا بشوند»[12].

گمان می‌رود که هالبروک دست مهمی در این سخنرانی داشته است، و یکی از کارکنان ستاد مشترک گفته است که سخنان معاون رئیس جمهور به نخستین نشانه دگرسانی در سیاست دولت [آمریکا] درباره ناتو از ماه ژانویه تا به آن روز، بوده است. نمایندگان والای ارتش به پیش‌نویس سخنان گُر اعتراض کردند، ولی اعتراضشان به جایی نرسید.

کلینتون به‌رغم گرایش به گسترش متحدان [در ناتو] نگرانی از واکنش روسیه را درک

می‌کرد. زیرا روی‌هم‌رفته سیاست برون‌مرزی کلینتون تا اندازه‌ای بر کمک آمریکا به برنامه بهسازی‌های دولت یلتسین تمرکز داشت، و نمی‌خواست که پیش از انتخابات ریاست جمهوری سال ۱۹۹۶، یلتسین را نادیده انگارد. در روزهای پایانی ماه سپتامبر، یلتسین به واشنگتن سفر کرد و کلینتون این فرصت را یافت که رو در رو به او بگوید بی‌گمان درهای ناتو به روی همه مردم‌سالاری‌های نوپای اروپایی، ازجمله روسیه باز است و [ناتو] به‌گونه‌ای گسترش نخواهد یافت که مایهٔ تهدید به بهرمندی روسیه شود. کلینتون در یک مهمانی ناهار در کاخ سفید به یلتسین گفت که موضوع گسترش ناتو را با رهبران متحدان کلیدی بررسی کرده است، و به یلتسین اطمینان داد که ناتو تا پس از انتخابات ریاست جمهوری سال ۱۹۹۶ در روسیه و آمریکا پذیرش عضوهای نوپا را اعلام نخواهد کرد. در همین زمان، کلینتون خواست اطمینان دهد که هرگونه پیشرفت احتمالی در این روند ـ طی دیدار وزیران ناتو ـ مایه شگفتی رئیس جمهور روسیه نخواهد شد.

با بازگشت هالبروک به وزارت خارجه و با ورشباو و فرید که در آن زمان هر دو دستیاران ویژه رئیس جمهور در شورای امنیت ملی شده بودند، طرفداران گسترش [ناتو] درون دیوان‌سالاری در مقایسه با پاییز گذشته از توان بیشتری برخوردار شدند. لیک با کامیابی مخالفت دیوان‌سالارانه را دور زده تا کلینتون بتواند سخنان الزام‌آورانه را درباره گام‌برداری در زمینه گسترش [ناتو] بر زبان آورد. کوشش وی در راستای بروز آوردن برنامه کاری در سراسر تابستان و پاییز ادامه یافت و تا ماه اکتبر ۱۹۹۴ راهبرد نامه آن پیشنهاد شده، و روند زمانی راکه سرانجام متحدان می‌توانستند [برای رسیدن به این آرمان] دنبال کنند، ارائه کرد: یک‌رشته بررسی‌ها و رایزنی‌هایی برای فراهم‌آوری زمینه دعوت از عضوهای تازه به‌گروه نخست، و یک توافق ناتو ـ روسیه در سال ۱۹۹۷. با این‌همه باز هم در پنتاگون نگرانی درباره بازتاب لشکری گسترش [ناتو] از میان نرفت، و بی‌آنکه تلاش‌هایی برای پاسخ‌گویی به ریزه‌کاری‌های گسترش اتحاد لشکری کارساز افتند، همگرایی این دو خواستگاه نمی‌توانست از گفتار به کردار برسد.

طرفداران [گسترش ناتو] وظیفه دوم خود را متقاعدکردن شک‌داران درون دولت

می‌دانستند که بگویند رئیس جمهور در این‌باره جدی است... هالبروک اجراگر گسترش ناتو شد. یعنی کسی که کریستوفر اورا به تازگی و به اصرار تالبوت، دانلیون، و پیتر تارنف[۱] دستیار وزیر [خارجه] در امور سیاسی، از اروپا بازگردانده و به معاونت خود رسانده بود.

هالبروک، بی‌درنگ پس از گزینش، نخستین دیدار میانسازمانی درباره گسترش ناتو را در روزهای پایانی ماه دسامبر در وزارت خارجه برگزار کرد. وی می‌خواست روشن کند که برای گسترش ناتو، یک همسازینگی [مکانیسمی] را پدید آورده و به کار می‌اندازد که رئیس جمهور خواهان آن است. هالبروک می‌دانست که بیشتر بلندپایگان پنتاگون خواهان آن هستند که بر برنامه مشارکت برای آشتی کار شود، و نه پیشروی در زمینه گسترش [ناتو]؛ وی همچنین می‌خواست همه را مطمئن سازد که مسئولیت این روند را به گردن گرفته است. خوشکامی وی زمانی در این دیدار نمود یافت که نماینده ارشد ستاد مشترک ارتش، ژنرال سه ستاره وسلی کلارک[۲] خواست که برنامه‌های گسترش هالبروک برپایه پرسش‌های «کِی» و «چگونه» به بررسی گذاشته شود. در چارچوب اندیش‌گری پنتاگون، تا به آن روز هیچ‌کس تصمیمی برای تأکید بر این رویکرد نکرده بود. هالبروک در رویارویی با آن، پاسخ داد «این نمایانگر نافرمانی از من می‌باشد. یا شما با برنامه رئیس جمهور همگام هستید یا نیستید».[۱۳]

برپایه گفته شرکت‌کنندگان، معاون دستیار وزیر دفاع جوزف کروزل[۳]، یعنی یکی از پدیدآورندگان کلیدی برنامه مشارکت برای آشتی، گفت: موضوعی که در آخرین نشست رسمی اکتبر ۱۹۹۳ بررسی شد و تصمیمی که در این‌باره در آن زمان و در بالاترین سطح گرفته شد، گسترش نبود. دیگر بلندپایگان پنتاگون که در این نشست بودند، گفتند که تنها «سرکردگان» می‌توانند چنین تصمیمی را بگیرند، و از این‌روی نیاز به برگزاری یک دیدار دیگر می‌باشد که بالاترین مقام‌ها [ی کشور] در آن شرکت داشته باشند. هالبروک پاسخ داد کسانی که این دیدگاه را در پیش گرفته‌اند به آنچه که رئیس جمهور می‌گوید گوش نمی‌دهند. شک‌داران به درستی نمی‌توانستند باور کنند که هالبروک سراسر این مورد را بر پایه سخنان کلینتون در بروکسل، پراگ،

1. Peter Tarnoff
2. General Wesley Clark
3. Joseph Kruzel

ورشو استوار کرده است. با این‌همه، وزیر دفاع پیشین ویلیام پِرّی[1] برپایهٔ گمان خود به هالبروک گفت که دولت [کلینتون] تصمیم به گسترش ناتو گرفته است، ولی کلینتون هنوز تصمیم رسمی خود را در این‌باره اعلام نکرده است.

پس از این بگومگوها، هالبروک از کلارک خواست نشستی را برای توجیه این گروه میان‌سازمانی برگزار کند که در آن نیازهایی را که برای به‌کارگیری این سیاست [گسترش ناتو] دارند، در میان گذارند. با این درخواست، هالبروک، ستاد مشترک را توانا ساخت تا نگرانی‌های خود را باز گوید، ولی با این‌همه ارتش‌سالاران را ناگزیر کرد که کار در این راستا را آغاز کنند. دو هفته پس از آن، یک گروه از نمایندگان دفتر وزیر دفاع و ستاد مشترک سراسر نیازهای لشکری یکایک کشورها را برای اینکه بتوانند به ناتو بپیوندند، به گروه میان‌سازمانی داد. برای نمونه بایستی گفت که توجیه‌گری ستاد مشترک به ۱۲۰۰ توافق استانده شده متحدان اشاره می‌کرد که نیروهای لشکری کشورهای پیمان ورشو پیشین می‌بایستی خود را با آنها همگام کنند تا بتوانند به ناتو بپیوندند. هالبروک در این زمان «بازی خوبی» را نمایان کرد و پاسخ داد که این توجیه‌گری درست همان چیزی است که گروه به آن نیاز دارد، و از ایشان دعوت کرد که برای پدیدآوری یک روند نرمش‌پذیر با وی کار کنند. همانا این توجیه‌گری پس از آن در پاییز، پایه‌ای برای توجیه شورای امنیت ملی و بررسی ناتو که در سال پس از آن انجام شد، به‌شمار آمد.

از آنجاکه بلندپایگان پنتاگون بر این باور نبودند که دولت تا به آن زمان تصمیمی رسمی گرفته باشد، پرّی به یاد می‌آورد که در آن تاریخ به کلینتون تلفن زده و خواهان برگزاری دیدار گروه سیاست برون‌مرزی شده بود، تا خواست و دیدگاه رئیس جمهور را روشن کنند. در این دیدار، پرّی در گفتمان خود درخواست کرد که پیش از تصمیم به گسترش ناتو، یک سال دیگر به برنامه مشارکت برای آشتی فرصت دهد. وی برای پیشبرد روند ناتو ـ روسیه و متقاعدکردن مسکو به اینکه ناتو بهرمندی‌های روسیه را تهدید نمی‌کند، و پیش از پیگیری روند گسترش [ناتو] از سوی متحدان، نیاز به زمان داشت. البته به جای آن، رئیس جمهور طرح دو ـ روگاهی را که لیک و

1. William Perry

کارکنانش و نیز وزارت خارجه پیش کشیده بودند تأیید کرد، و این در پایان بـه امـضاء قـانون پی‌ریزی ناتو ـ روسیه[۴۰] در ماه مه ۱۹۹۷ و دیدار سران ناتو در مادرید در ژوئیه ۱۹۹۷ و دعوت از لهستان، مجارستان و جمهوری چک برای آغاز گفتگو در راستای پـیوستن کـامل بـه نـاتو، انجامید.

ناروشنی تصمیم

همانند بسیاری از روندهای تصمیم‌گیری، روند گسترش ناتو نیز به هیچ‌روی تصمیمی کاملاً روشن نبود. بهترین گواه ناروشنی همانا این پـرسش سـاده از شـرکت‌کنندگان است کـه: «به‌گمان شما چه زمانی تصمیم به‌گسترش ناتو گرفته شود؟» پاسخ همگی نمایان‌گر آن است که آنچه را هر کس در دیدگاه دارد، بستگی به جایگاه او دارد؛ رویکردها به این تصمیم بر «یکایک» دیدگاهها نسبت به آنچه که می‌گذشت، اثر گذاشته بود. بیشتر پشتیبانان [گسترش ناتو] ازجمله لیک، در زمان میان دیدار اکتبر ۱۹۹۳ سرکردگان و سفر کلینتون به اروپا در ژانـویه ۱۹۹۷ بـه جدی‌بودن آن پی بردند. از سویی دیگر مخالفان، در زمانی کـه جـدی‌بودن رئـیس جـمهور را [دراین‌باره] درک کردند، از نیمه دوم سال ۱۹۹۴ به آن روی آوردند. یکـی از مـقام‌های وزارت خارجه که با گسترش مخالف بود، گفت: زمانی که خود او به آن گفته‌هایی که در یک یادداشت میانسازمانی صادر شده در اوت ۱۹۹۴ مخالفت ورزید، یک همکار به وی گفت که این همان چیزی است که رئیس جمهور در سخنان خود در ماه گذشته در ورشو به زبان آورده است. وی افزوده است که در آن زمان درک کرد که سیاست [گسترش ناتو] از نظریه‌پردازی به واقعیت گراییده است. دیگران به مانند پرّی، حتی تا پس از برگزاری نشست میانسازمانی از سوی هالبروک در سپتامبر ۱۹۹۴ بر این باور نشدند که سیاست گسترش [ناتو] به کار افتاده است. برژینسکی در پشتیبانی از این تفسیر آخر گفته است تا زمانی که کلینتون پرسش‌های «کِی» و «چگونه» را پاسخ داد، یعنی به جای اینکه صرفاً از آنها بپرسد [و نه اینکه بخواهد]، آمریکا هیچ‌گونه طرح قطعی برای اروپا نداشت.[۱۴]

این تفسیرها بسیار متفاوت هستند، زیرا رئیس جمهور و رایزنانش یک تصمیم رسمی را درباره زمان‌بندی یا روند گسترش تا مدتی پس از اینکه کلینتون آغاز به سخنانی در زمینه گسترش ناتو کرد، ارائه ندادند. موضوع «کِی» [چه هنگام]، «کی» [چه کسی]، چگونه، و حتی چرا تنها در گذر زمان نمودار شدند و نه از راه یک روند رسمی تصمیم‌گیری. در ژانویه ۱۹۹۴، زمانی که رئیس جمهور برای نخستین‌بار گفت که چشمداشت وی از متحدان آن است که عضوهای نو را [در ناتو] پذیرا شوند، هیچ‌گونه هم‌رأیی میان رایزنان والای او در زمینه پرسش‌های دشواری همچون «کِی» و «چگونه» پدید نیامده بود. رایزنان کلینتون [پیشتر از آن] می‌توانستند خردمندانه بر این باور شوند که سخنان وی چیزی به جز یک اعلام ناروشن درباره اینکه ممکن است ناتو روزی گسترش یابد، نیست، ولی در این زمان باورشان بر این شد که رئیس جمهور می‌خواهد پویش به جلو آغاز شود. این در جایی بود که طرفداران گسترش سخنان وی را نشانه‌ای برای آغاز برنامه‌ریزی اینکه چگونه انگاره‌پردازی [تئوری‌پردازی] را به کردار بکشانند، به‌شمار آوردند؛ رئیس جمهور در برابر رایزنان والای سیاست خارجی خود، تا نزدیک به یک سال پس از آن، تصمیمی روشن را ارائه نداد، و از این‌روی برخی از مخالفان بر این باور شدند که از زمان آن دیدار بود که این روند [گسترش] پایه‌گذاری شد.

امکان دارد که خوانندگان از اینکه من نه زمان قطعی تصمیم [درباره گسترش ناتو] روشن کرده، و نه دیگر کارسازی‌های وی [درباره دیگر برنامه‌های ممکن در برخورد با مسئله اروپای پس از جنگ سرد] را بازگو کرده‌ام، ناخرسند باشند. به هر روی حقیقت آن است که سیاست‌ها ـ حتی سیاست‌هایی با همین اندازه از اهمیت ـ بیشتر در گُستره‌ای ناروشن ساخته و پرداخته می‌شوند و این را به سختی می‌توان منحصر به دولت کلینتون دانست. اغلب دیدارهای کاخ سفید، مایه کشمکش شرکت‌کنندگان و نیز آگاهان می‌شود و این برآمده از درک‌های متضادی که در دولت برای تصمیم‌گیری، دست به کار می‌شوند، می‌باشد. نوپردازان سیاست سخنان رئیس جمهور را برای پیشبرد هر مسئله‌ای که مایه تنش‌زایی فراوان در دیوان‌سالاری است، به کار می‌گیرند. هر گامی به خودی‌خود ناچیز است. ولی همین گام‌ها در مجموع می‌توانند به آغازی نو

در سیاست انجامند.

از دیدگاهی، امکان دارد که واله‌سا و هاوِل اثر بسیار بزرگی بر خواست احساس‌برانگیز آشکار یک رئیس جمهور [رئیس جمهور آمریکا] داشته‌اند. با این‌همه با نگرش به علاقه کلینتون به سرنوشت بهسازی در روسیه، درخواست واله‌سا برای پیونددادن لهستان و کشورهای اروپای مرکزی به باخترزمین راکمتر می‌توان کافی در سویگیری کلینتون دانست. شاید انگیزه کلینتون در زمانی که خود را متعهد به گسترش ناتو کرد، پیچیده‌تر و شاید هم اندیشه‌ای ناروشن بوده است.

از دیدگاه کلینتون، درخواست اروپاییان مرکزی برای از میان بردن خط [تقسیم اروپا] که در سال ۱۹۴۵ کشیده شد، نیاز به نمایش رهبری آمریکا در زمانی که دیگران رهبری آن را به پرسش گرفته بودند، پیامدهای سیاسی درون‌مرزی این گزینه، و رویکرد ویلسون‌گرایانه خود وی در گسترش آزادگرایی در زمانگاه نیمه دوم سال ۱۹۹۴ـ البته اگر نگوییم زودتر از آن- برای نموددهی به خواست برتر ریاست جمهوری در گسترش [ناتو] داشت... همین که کلینتون در ژانویه ۱۹۹۴ از گسترش ناتو سخن به میان آورد، پشتیبانان گسترش، درون دولت وی هر آنچه را که برای آغاز کشاندن گفتار به پهنه کردار نیاز داشتند، به دست آوردند.

زیرنویس‌ها

۱. برای آگاهی بیشتر از دخالت کریستوفر در دیدار ژوئن ۱۹۹۳ شورای امنیت ملی، نگاه کنید به:

U.S. Department of State Dispatch 4, No. 25, p. 3.

2. Anthony Lake, "From Containment to Enlargement", Vital Speeches of the Day 60 (October 15, 1993), pp. 13-19.

۳. برای پرسش‌ها از یادداشت تالبوت، نگاه کنید به:

Michael dobbs, "Wider Alliance Would Increase U.S. Commitment", ***Washington Post***, July 5, 1995, pp. Al, 16; Michael R. Gordon, "U.S. Opposes Move to Rapidly Expand NATO Membership", ***New York Times***, January 2, 1994, pp. Al, 7.

۴. نام مقام‌ها در نوشتهٔ زیر آمده است:

Elaine Sciolino, "U.S. to Offer Plan on a Role in NATO for Ex-Soviet Bloc", ***New York Times***, October 21, 1993, pp. Al, 9.

5. Elaine Sciolino, "3 Players Seek a Director for Foreign Policy Story", ***New York Times***, November 8, 1993, pp. Al, 12; Stephen Kinzer, "NATO Favors U.S. Plan for Ties with the East, but Timing is Vague", ***New York Times***, October 22, 1993, pp. Al, 8.

6. ***U.S. Department of State Dispatch***, December 13, 1993.

7. Ibid.

8. See Henry Kissinger, "Not This Partnership", ***Washington Post***, Nobember 24, 1993, p. A17; Zbigniew Brzezinski, "A Bigger-and Safer- Europe", ***New York Times***, December 1, 1993, p. A23; and James A. Baker III, "Expanding to the East: A New NATO", ***Los Angeles Times***, December 5, 1993, p. M2.

۹. گفته‌های رئیس جمهور در یک مراسم عکس‌گیری با نخست وزیر هلند لوبرز Luud Lubbers در ۴ ژانویه

۱۹۹۴، **نوشته‌های دولتی** (۱۹۹۴)، صص ۵ و ۶.

۱۰. درباره سخنان [رئیس جمهور] در بروکسل در ۱۰ ژانویه ۱۹۹۴ نگاه کنید به:

U.S. Department of State Dispatch Supplement, January 1994, pp. 3-4; for the Prague remarks, see Clinton, ***Public Papers*** Book I (1994), p. 40.

11. For his exchange with reporters in Warsaw after meeting with Walesa on July 6, 1994, see Clinton, ***Public Papers*** (1994), p. 1206.

۱۱. برای آگاهی از گفتگوی وی با گزارشگران در ورشو پس از دیدار با واله‌سا در ۶ ژوئیه ۱۹۹۴، نگاه کنید به:

Clinton, ***Public Papers*** (1994), p. 1206.

12. ***U.S. Department of State Dispatch***, September 12, 1994, pp. 597-598.

13. Quoted in Dobbs, "Wider Alliance", Confirmed by author interview with numerous officials who attended the meeting.

14. Zbigniew Brzezinski, "A Plan for Europe", ***Foreign Affairs*** 74 (January February 1995), pp. 27-28.



یک پیروزی اتفاقی: رهیافت پردازش اطلاعات در جنگ [دوم] خلیج فارس

نوشته: الکس روبرتو هیبل

تصمیمی کمتر منطقی

کارل فُن کلاسوتیز نوشته است: «جنگ پهنه بخت‌آزمایی است. در هیچ‌یک از کنش‌های [دیگر] آدمی تا این اندازه توان رخنه‌یابی باز نیست. جنگ در هر شرایطی همراه با نامطمئنی بوده و روند رویدادها در مخاطره هستند» (۲۲۵: ۱۹۹۰). معنی پیام کلاسوتیز اشتباه‌ناپذیر است - یعنی هشدار می‌دهد که جنگ هرگز نبایستی پیش از آنکه جنگ‌افروزان یک تحلیل‌گری دقیق و خردمندانه از پیامدهای احتمالی آن کرده باشند، به آن دست یازند. با اینکه این تحلیل‌گری سراسر نامطمئنی را از میان نمی‌برد، ولی این توانایی را می‌دهد که [نامطمئنی] به سطحی سامان‌پذیر کاهش داده شود.

به آن آسانی که آمریکا در سال ۱۹۹۱ عراق را شکست داد، شماری از تحلیل‌گران را بر آن داشت که بگویند تصمیم دولت بوش در دستیازی به جنگ خردمندانه بوده است. در این فصل، من با نگرشی دیگرگونه [این تصمیم به جنگ را] بررسی می‌کنم. من در اینجا خواهم گفت که اگرچه اثرگذاری [پیامد] یک سیاست مهم می‌باشد، ولی همیشه خردمندی چگونگی کارسازی را نمود می‌دهد و نه نتیجه یک روند را. پاسخ خردمندانه به هر دشواری مهمی، نیاز به کار در چارچوبه‌ای دارد که به تصمیم‌گیرندگان این توانایی را بدهد که اطلاعات بایسته را برای

روشنگری چگونگی مسئله، شناسایی و ارزیابی آرمان‌ها و خواست‌ها، و همپیوندی‌های آنها، شناسایی گزیرهای موجود و ارزیابی پیامدهای احتمالی آنها، و برگزیدن گزیری که گمان می‌رود بالاترین سودمندی را فراهم می‌کند، دارد. من، با نگرش به چنین چارچوبه‌ای می‌گویم که تصمیم‌های دولت بوش درباره اینکه آمریکا باختن عربستان سعودی را به عراق تحمیل نمی‌کند و در این راستا نیروی لشکری آمریکا دست به کار می‌شود تا از عربستان پشتیبانی و نگهداری کرده و نیروهای عراقی را از کویت بیرون راند، ریشه گرفته از یک روند خردمندانه نبوده است. پرزیدنت جورج بوش و رایزن امنیت ملی وی برنت اسکاوکرافت طی بحران خلیج فارس از پیگیری این گام‌های «خردمندانه» دوری گزیدند. این دو، به‌تنهایی تصمیم گرفتند که آمریکا می‌باید: ۱. از شکیبایی در برابر تلاش عراق برای تحمیل خواست خود بر کویت، و احتمالاً عربستان سعودی خودداری ورزد، زیرا دگرگونی در چنین وضعیت جاافتاده‌ای کنترل گسترده‌ای در بازار نفت به صدام حسین می‌دهد؛ ۲. در صورتی که عربستان سعودی اجازه دهد، [آمریکا] نیروهای خود را به این سرزمین گسیل دارد، تا این کشور را از یورش ناگهانی احتمالی عراق در امان دارد؛ و ۳. به جای [پیگیری سیاست] مهار در راستای آرمان بیرون‌راندن عراق از کویت به خشونت دست یازد. بوش و اسکاوکرافت تقریباً بدون دخالت‌دادن کارشناسان خاورمیانه، و بی‌آنکه چگونگی گزیرهای دیگر و نیز دیگر راه‌حل‌های ممکن این دشواری را با دیگر بلندپایگان سیاست برون‌مرزی در حساب‌گری‌های خود جای دهند، تصمیم خود را گرفتند.

پرزیدنت بوش و رایزن امنیت وی اسکاوکرافت در سه زمینه همپیوسته، از روند خردمندانه دوری گزیدند. نخست آنکه یک روند تصمیم‌گیری رده‌مندانه را که از گفتگوی باز درباره دیگر گزیرهای رویارویی با بحران خلیج فارس جلوگیری می‌کرد، به کار گرفتند. دوم آنکه با سرپرستی چنین روال تصمیم‌گیری محدود، بر دو قیاسگری تاریخی برای ساماندهی به تصمیم‌های خود بهره گرفتند. یعنی با بهره‌گیری از رویداد ۱۹۳۸ مونیخ به این نتیجه رسیدند که آرام‌سازی فرمانروایان ستمگر هرگز آرامش‌آور نخواهد بود. این دو، صدام حسین را همچون آدولف هیتلر به‌شمار آوردند و گفتند که تنها راهی که برای آمریکا برجای مانده آن است که

پرخاش‌گرانه واکنش نشان دهد. این به معنی نگهداری عربستان و در صورت لزوم جنگ علیه عراق برای آزادسازی کویت بود. از دیدگاه بوش و اسکاوکرافت اگر در آن وضعیت تصمیم به پشتیبانی از عربستان سعودی گرفته نمی‌شد، از دید صدام همچون نبود اراده در آمریکا برای حل مسئله به شمار آمده و در نتیجه سیاست گسترش‌خواهانه خود را همچنان به پیش می‌راند. افزوده بر این، به راه‌انداختن یک سیاست مهار، به صدام چنین وانمود می‌کرد که آمریکا و متحدانش، گرایش به گزینه‌های سخت ندارند، و اگر سرسختی نشان دهد، سرانجام اتحاد دچار درنگ و سستی خواهد شد.

بوش و اسکاوکرافت و رهبران ارتش، پیش از آنکه دریابند که یک کارآوری لشکری علیه صدام و دستگاه لشکری او گزینه‌ای سازنده است، به یک پیشینه تاریخی دیگر استناد کردند: ویتنام. تصمیم‌گیرندگان کانونی با استناد به فاجعه ویتنام، چنین برداشت کردند که آمریکا هرگز نبایستی در یک کشمکش مهم درگیر شود، مگر آنکه خواست آن را داشته باشد که توان لشکری لازم برای بردن سریع و چشمگیر جنگ را دارا باشد.

برخی از تصمیم‌گیرندگان در رویارویی با نامطمئنی بهتر به چاره‌جویی می‌پردازند. کسانی که در رویارویی با چنین وضعیت‌هایی خوب دست به کار نمی‌شوند، اغلب بر آن می‌شوند که یک ساختار را که بتواند به رویداد یا موضوع [مربوط] یک معنی روشن و همبسته بدهد، تحمیل کنند. بازده این روند، آن است که تصمیم‌گیرنده گرایش به آن می‌یابد که چنین نتیجه‌گیری کند که نیاز به ارزیابی دیگر گزیرها را ندارد، بویژه گزیری که با دیدگاه وی در چالش بوده و مایه نامطئنی ناخواسته شود. بوش و اسکاوکرافت نه‌تنها برای تعریف و پاسخ‌گویی به بحران خلیج فارس به قیاس‌گری تاریخی روی آوردند، بلکه راه را بر تفسیرها و گزینه‌های دیگر که با نامطئنی همراه بودند، بند آوردند، و در نتیجه مایه ناترازی در آگاه‌مندی شدند.

روش‌های گروه‌ـ‌اندیشی و تصمیم‌گیری گروهی

روی‌هم‌رفته سیاست‌های برون‌مرزی پراهمیت از سوی کسانی نمود می‌یابند که دست به

کار در یک گروه کوچک تصمیم‌گیری هستند. در آمریکا، رئیس جمهور، یک گروه کوچک از کسانی را به گرد خود می‌آورد که او را از تازه‌ترین رویدادهای مهم در نظام بین‌المللی آگاه کرده و سیاست‌های ممکن را [در رویارویی با آنها] ارزیابی یا پیشنهاد کنند، و در این راه چشمگیرانه بازتاب‌گر اندیشه و خواست‌های وی باشند. دانش‌پژوهان سیاست‌گذاری برون‌مرزی می‌گویند که اندازه و شمار این گروه کوچک، و نقش ساختار گروه می‌تواند اثر مهمی، نه‌تنها بر چگونگی ساخت و ساز و هنجاربندی‌های سیاست‌ها داشته باشند، بلکه بر کیفیت آن نیز اثرگذار شوند. برای نمونه ایروینگ جنیس[1] نوشته است:

«برتری‌های بهره‌گیری از تصمیم‌گیری گروهی، اغلب به دلیل فشارهای روانی در نتیجه همکاری نزدیک عضوهای گروه و بهره‌گیری از ارزش‌هایی یکسان، خنثی می‌شوند، و بالاتر از همه آنکه رویارویی با یک وضعیت بحران، هر کسی را دچار آن فشار روانیِ پدیدآمده از نیاز شدید به همسازی [در گروه] می‌کند».

آرمان من در این قسمت آن است که گفتمانی را که هم دربردارنده ستایش و هم خرده‌گیری است، بازپردازی نکنم. بلکه می‌خواهم اطمینان یابم که آیا تحلیل‌گری روند خردآوری سرکردگان [در سیاست‌گذاری برون‌مرزی] در چارچوبه پویایی تصمیم‌گیری به درستی انجام گرفته است یا نه. نهاد یک گروه تصمیم‌گیری می‌تواند بر راهی اثرگذار باشد که طی آن عضوهای آن گروه به کاوش در آن پرداخته و روند اطلاعات را دنبال می‌کنند، به بررسی خواستگاه‌ها و گزیرها می‌پردازند، مخاطره‌های گزینه برتر را وارسی می‌کنند، گزیرها را باز ارزیابی می‌کنند، و برنامه‌های اضطراری را پدید می‌آورند (جَنیس و مَنّ، ۱۹۹۷).

یک گروه کاری که دارای همبستگی فراوان بوده و از دیدگاه احساسی و کارکردین وابسته به رهبر باشند، از دیگر گروهها جدا بوده، و نیز از فرآیندهای روش‌مندانه برای پژوهش و ارزیابی بی‌بهره باشند، احتمالاً نشانه‌های «گروه‌اندیشی» را نمایان می‌کند. گروه‌ـ اندیشی از دیدگاه جَنیس به معنی آن است که «یک روال اندیش‌گری که کسانی در آن دست به کار بوده و همگی به

---

1. Irving Janis

شدت درگیر در همبستگیِ درونِ‌گروه بوده، و کوشش عضوهای گروه برای دستیابی به همآوایی برانگیزه هر کدام در پیگیری روندهایی در زمینه گزیرهایی دیگر، چیرگی می‌یابد». (جنیس ۹:۱۹۷۲)

یک گروه که بازتاب‌گر نشانه گروه- اندیشی است، چارچوبه اندیش‌گریِ خودساخته خودش را دارد. [هر چیزی را] بِه‌گونه‌ای گروهی خردگذاری می‌کند؛ گمان‌هایی را می‌پروراند که آسیب‌ناپذیر و یگانگی‌آور باشند؛ خلق و خوی درون-گروهی خود را باور دارد؛ به دیگر گروهها به دیدهٔ رقیبان کم‌توان‌تر می‌نگرد؛ تنها خود- سانسوری را تحمل می‌کند؛ و بر هرگونه دگر- اندیشی درونی فشار می‌آورد که خود را هماهنگ کند. یک نگهبان [مقام‌های گروه] در برابر اندیشه‌هایی که ممکن است به اعتماد ایشان به درستی سیاست‌هایی که در برابر آنها متعهد شده یا... به سوی تعهد در برابر آنها گام برداشته‌اند، حفاظت می‌کند»[جَنیس ۱۹۷۷:۴۲].

هنگامی که چنین گروهی با یک مسئله فشارآور روبرو شود، تنها آن اطلاعات راکه تأییدکننده باورها و چشمداشت‌های مقام‌های گروه هستند، دنبال کرده و گرایش به آن دارد که این‌گونه اطلاعات را با پژوهشی اندک بپذیرد؛ آرمان‌ها و گزیرهایی راکه با بررسی فراگیر همراه نبوده‌اند، به اجرا گذارد؛ و از وارسی مخاطره‌های احتمالی گزینه برتر، بازارزیابی گزیرهای دیگر، و پدیدآوری طرح‌های اضطراری خودداری می‌ورزد.

روی‌هم‌رفته، حقیقت گروه- اندیشی آن است، همین که یک پایه انگاره‌پردازی فراهم آورده شد، و سپس از سوی تحلیل‌گران به‌گونه‌ای گسترده به چالش گرفته شد، شایسته است که شرایطی راکه برپایه آنها، گزینه دلخواه احتمال نمود می‌یابد به بررسی گذاشته شوند. هر رئیس جمهوری «با وظیفه تصمیم‌گیری در این زمینه روبرو می‌شود که چگونه، در دولت خود، سیاست‌گذاری برون‌مرزی خود راسازمان و سامان داده و اداره کند». (جورج ۱۳۹: ۱۹۸۰). چگونگی سازمان‌دهی و اداره سیاست‌گذاری هر رئیس جمهور بستگی دارد به چگونگی احساس و کارسازی وی از چگونگی کارآمدی رویه‌های مدیریت و تصمیم‌گیری، نیازهای اطلاعاتی و راههای به دست‌آوردن و بهره‌گیری از اطلاعات و اندرزها در راستای سیاست بده-

بستان، و سرانجام شکیبایی در برابر کشمکش‌های میان رایزنان خود وی. به سخنی دیگر، فرض پایه آن است که کیفیت روند سیاست‌گذاری برون‌مرزی، برآمده از کارگروهی باشد که سیاست‌ها را هنجار و شکل می‌دهند، و این بستگی به چگونگی منش و ویژگی‌های شخصی رئیس جمهور دارد، زیرا وی تصمیم می‌گیرد که ساختار این گروه رایزنی چگونه باشد. این راهی دیگر برای بازگویی آن است که رهیافت یک رئیس جمهور در زمینه تصمیم‌گیری، اثری مستقیم بر چگونگی سامان‌یابی و کارگروه رایزنی دارد.[۱] اگر چنین باشد، گمان می‌رود که تحلیل‌گری روند خردبخشی رئیس جمهور و ساختار گروه رایزنی وی غیرعادی شود. به هر روی، من، به جای پذیرش منطق این فرض چالش‌آور، می‌خواهم به ارزیابی ارزش آن، از راه تمرکز بر روند خردبخشی بوش و رایزنان والای او و نیز ساختاری که این گروه در آن جای گرفته بود، بپردازم.

انگاره‌های استناد، برنامه‌نگار و سازگاری آگاه‌مندی

در دهه ۱۹۵۰ برخی از تحلیل‌گران گفتند که چون برای آدمی این امکان نیست که همه اطلاعات مربوط را ارزیابی کند و همه گزیرهای مربوط و پیامدهای احتمالی آنها را بررسی کند، بنابراین همیشه از رسیدن به وضعیت دلخواه بسیار به دور می‌ماند. و افزوده‌اند خرد در چارچوب توانایی‌های محدود آدمی شکل می‌گیرد. (سیمون، ۳: ۱۹۵۷). از آن زمان تا به امروز سیاست‌گذاران برون‌مرزی دچار کج‌انگاری‌های مهمی شده‌اند. برخی از تحلیل‌گران پس از چندی با آغازکار نادرست، بر آن شدند که ارزش روشنگریِ انگاره‌های روانشناسانه دیگر را به مقایسه با موردهای خودـ سان بگذارند تا دگرگون‌پذیرهای توضیحی مهمی را یافته و روابط آنها را، به جای کوشش در راه پدیدآوری یک انگاره فراگیر تصمیم‌گیری، دریابند. من این سویگیری را می‌پذیرم ولی در این زمینه گامی هم فراتر می‌روم.

روان‌شناسان آگاه‌مندی، در این زمان، ما را از آن آگاه می‌سازند که حل‌کنندگان دشواری را می‌توان مانند یک یابنده علت استنادپذیر، برنامه‌های مقایسه‌ای، یا سازگاری آگاه‌مندی به گمان آورد.[۲] این سه چشم‌انداز آگاه‌مندی در نکته استنادگرانه خود، از خردآوری یکسانی بهره

می‌گیرند، ولی این توانایی‌ها را نمی‌توان به تصمیم‌گیرندگان متفاوت در حل دشواری‌ها و جلوگیری از نیازهای آگاه‌مندی ایشان از راه رخنه‌گری در روندهای تصمیم‌گیری‌شان، استناد داد. انگاره استناد، که تحلیل‌گران را دانشمندانی «ساده‌دل» به شمار می‌آورد، نزدیک‌ترین سویگیری را نسبت به تصمیم‌گیرندگان خردورز دارد. این انگاره نه‌تنها از راه یک چشم‌انداز بی‌همتا، بلکه از راه الگوهای رقیب که در توجیه آنها در چارچوب روند آگاه‌مندی، کاربرد اطلاعات، و بازده‌ها را نیز جای داده‌اند، تعریف را ارائه می‌دهد. به هر روی، همه این الگوها بر این گمان هستند که دست‌به‌کاران این زمینه، توضیح‌های علت‌گرانه رفتار را هنجاربندی می‌کنند، که این به نوبه خود، کمک به نموددهی به چگونگی واکنش‌ها می‌کند. (لارسون[1] ۶-۳۵: ۱۹۸۵). انگاره‌پردازان استناد، می‌پذیرند که تصمیم‌گیرندگان اغلب می‌کوشند این انگاره را از راه پژوهش در یافتن نشانه‌هایی از سازگاری آن با چشمداشت خود به اثبات برسانند. این انگاره‌پردازان می‌گویند این‌گونه رفتار را بایستی نه به یک گرایش پذیرفته‌شده از سوی تصمیم‌گیرندگان، تنها برای تمرکز بر اطلاعاتی که چشمداشت تأیید آن را دارند، پیوند می‌دهد؛ بلکه به ناآگاهی‌های ایشان نیز استناد می‌ورزد، این خود مهمترین اثرگذار و برخورد روال‌مندانه برای اندازه‌گیری توان یک پیشنهاد بوده و سرانجام کوشش می‌شود که درستی یا نادرستی آن را دریابند. (لارسون، ۱۹۸۵:۴۱).

اگر این تعریف که تحلیل‌گران را دانشمندانی ساده‌دل به شمار می‌آورد، تقریباً با تصمیم‌گیری خردمندانه همساز باشند، الگویی که تحلیل‌گران را «جویندگان سازگاری» می‌نامد، با چنین دیدگاهی جور درنمی‌آید.[۳] در دهه ۱۹۵۰ شماری از روانشناسان اجتماعی گفتند که بُرنایی [بلوغ] روان‌شناسانه برای اجرای وظیفه‌های موردنیاز برای روند خردمندانه تصمیم‌گیری در آدمیان یافت نمی‌شود. هنگامی که انسان‌ها به پردازش و تفسیر اطلاعات می‌پردازند، تنها در راستای درک یک مسئله و یافتن راه‌حل آن گام برنمی‌دارند، بلکه می‌کوشند اطمینان یابند که روند باورها، احساس‌ها، و آگاه‌مندی‌هایشان در چارچوبی چند- سویه سازگار و آسیب‌ناپذیر

1. Larson

می‌ماند. (جرویس ۳-۳۸۲: ۱۹۷۶).[۴]

یک ساختار سازگار آن است که «همه پیوندهای میان عامل‌های خوب [مانند آنهایی که ارزشی مثبت را بارور می‌کنند]، مثبت یا (خنثی) می‌باشند، همه پیوندهای میان «عامل‌های بد» [برای مثال، همه چیزهایی که منفی ارزش‌گذاری شده‌اند] مثبت (یا خنثی) هستند، و همه پیوندهای میان عامل‌های خوب و بد، منفی (یا خنثی) به‌شمار آورده می‌شوند (جرویس ۱۱۷: ۱۹۷۶) از این‌روی این الگو، مغز را نه همچون یک ماشین جستجوگر برای معنی و ارزشیابی، بلکه همچون ابزاری دگرگون‌پذیر برای استنادیابی می‌داند که با کوشندگی اطلاعاتی را که به دست می‌آورد در اختیار می‌گیرد تا ساختار سازگار را از واقعیت‌های ناروشن فراهم آورد. (اسَتینبرنر، ۱۹۷۴).

تحلیل‌گر با رویارویی با نامطمئنی و سازگاری با محتوای آگاه‌مندی انگاره‌پردازان، ساختاری را از واقعیت نمود می‌دهد که رویدادها یا موضوع‌ها، روشن، همبسته و معنی‌دار شوند. تحلیل‌گر از راه کاربرد رده‌بندانه و نه داوری‌های احتمالی، خود را متقاعد می‌سازد که بازده‌های تصمیم را می‌توان پیش‌بینی و احساس کرد، و در این راستا نیازی به ارزیابی دیگر گزیرها نیست. این‌گونه داوری عموماً ریشه‌گرفته از اجرای دگربار یک تجربه است. این روند به نام برداشتِ حسابگرانه با تنها یک بازده خوانده می‌شود. افزون‌بر این، تصمیم‌گیرندگان که با دشواری‌های مربوط به ارزش‌های متضاد روبرو هستند، آنها را از هم جدا کرده و تنها در چارچوب ارزش معین و بدون تخمین چگونگی اثر احتمالی دیگر ارزش‌ها، گزینه‌های خود برای تصمیم‌گیری را برمی‌گزینند. این پیش-گزینشی از سوی تحلیل‌گر به نام برداشت جداسازی ارزش خوانده می‌شود. (استینبرنر ۱۱ و ۹: ۱۹۷۴).

میان انگاره استناد و انگاره سازگاری آگاه‌مندی، انگاره برنامه‌نگاری و همریشه‌های آن، مانند انگاره آگاه‌مندی نگارشی جای دارند (ابلسون[۱] ۴۵-۳۳: ۱۹۷۶). برپایه گفته انگاره‌پردازان برنامه‌نگاری، تصمیم‌گیرندگان زیر تأثیر احساس‌ها و اطلاعات بوده، و بی‌آنکه

1. Ebelson

نیرو و زمان فراوانی را به کار گیرند، می‌خواهند جهان را درک کنند. چنین تحلیل‌گری واقعیت‌ها را فشرده کرده و این کار را از راه ارائه تجربه‌هایی که در پهنه حافظه از رویدادهای گذشته دارد، به انجام می‌رساند. انگاره برنامه‌نگار با انگاره استناد در این برداشت که انگیزه فرد ریشه‌یافته از یک نیاز درونی برای حفظ تراز میان باورها و کردارها نمی‌باشد، شریک هستند. ولی نخستین انگاره کمتر از انگاره دوم درباره توانایی‌های تحلیل‌گری خود به گمان‌پردازی دست می‌زند. به جای آن، انگاره برنامه‌نگاری می‌گوید که فرد هنگامی که اطلاعات را دست بـه دست مـی‌کند، طـی آن اشتباه‌هایی می‌کند، البته نه به این دلیل که وی بهتر نمی‌داند (اگرچه ممکن است این درست هم باشد)، بلکه به دلیل اینکه گنجایش مغزی آدم محدود می‌باشد. «آگاه‌مندی نگارشی» گویای یک روال پی در پی رویدادها در روشنگری یک داستان است، که به خوبی از سوی تصمیم‌گیرندگان شناخته‌شده و کلیشه‌وار در دفترهای یادداشت‌برداری ایشان ثبت شده‌اند. شاید بتوان میان دو گونه نگارش تفاوت گذاشت: یک نگارش داستان‌واره‌ای که برپایه تحلیل‌گری یک تجربه معین از راه رویدادهای پشت‌سر هم استوار می‌باشد. برای نمونه در سـرآغـاز دهـه ۱۹۵۰، تـحلیل‌گران وزارت خارجه در دفترهای یادداشت‌برداری خود از نگارش «روال‌ینان» نام بردند که طـی ایـن پدیده، دگرسانی‌ها و بهسازی‌هایی در زمینه کشاورزی در جمهوری خلق چین نهادینه شـد، و گمان بر این بود که این به دلیل پدیدآوری نظام کمونیستی در چین باشد. شاید به داستان‌پردازی برای پدیدآوری یک نگارش رده‌بندانه، عمومیت داده شده باشد. سیاست‌گذاران برون‌مرزی، با برخورد با تجربه‌هایی همسان، که یکایک با رویدادهای آن پشت‌سر هم ساختاردهی شده‌انـد «می‌توانند با بهره‌گیری از نمودهای مشترک در ساخت نگارش رده‌بندانه، عمومیت‌دهی کنند» (فلوری و هیبل ۱۹۹۵:۸۴).

از این‌روی سیاست‌گذاران برون‌مرزی در دهه ۱۹۵۰ با بهره‌گیری از نگارش روال ینان و دیگر رویدادهای مربوط، یک نگارش رده‌بندانه را پدید آوردند: «بهسازی‌های ریشه‌ای کشاورزی پیش‌درآمد روی کارآمدن رژیم‌های کمونیستی بـوده است». (هـیبل ۶۵: ۱۹۹۰). بـه هـر روی طراحی یک نگارش رده‌بندانه، همیشه از تجربه‌های گذشته و پیشینه‌های هـمسان بـرخـوردار

نیستند. یک رویداد تنها ولی گزاف می‌تواند بر سیاست‌گذاران برون‌مرزی فشار آورد که یک نگارش داستان‌پردازانه را به یک نگارش رده‌بندانه تبدیل کنند. تصمیم لیندن جانسون در سال ۱۹۶۵ در اطمینان‌دهی به جمهوری دومینیکن که همچون کوبای دوم نشود، نمایانگر این احتمال تبدیل می‌باشد. (هیبل ۶ فصل: ۱۹۹۰).

گمان بر این است که روند آرمانی سیاست‌گذاری برون‌مرزی دربر دارنده گردآوری روال‌مندانه اطلاعات برای تعریف و روشنگری چگونگیِ سرشتِ راستین یک دشواری بین‌المللی بوده، و در راستای جداسازی و رده‌بندی ارزش‌های اثرگذار بر دشواری، شناسایی گزیرهای احتمالی همراه با ارزیابی هزینه‌ها و سودمندی‌های احتمالی آن، و گزینش گزیره‌ای که احتمال بالاتر سودمندتری را داشته باشد، و سپس پدیدآوری یک نمونه‌شناسی از روال‌گاه تصمیم‌گیری برپایه گفتمان‌های برگرفته از انگاره‌های گوناگون آگاه‌مندی، نیاز به آن هست که بر چگونگی پاسخ‌گویی به همه زمینه‌های پیش‌گفته، تمرکز کنیم. از پیشتر گفته شده است که از سه الگوی آگاه‌مندی، انگاره استناد نزدیک‌ترین به برداشت دلخواه می‌باشد، و انگاره سازگاری آگاه‌مندی در خلاف راستای آن جای دارد. بویژه این نشان می‌دهد هنگامی که انگاره‌های استناد، برنامه‌نگاری و سازگاری آگاه‌مندی با همدیگر مقایسه شوند، نخستین انگاره نسبت به دو دیگر، در زمینه توانایی‌های تصمیم‌گیری فردی، از گویایی افزون‌تری برخوردار می‌باشد.

می‌توان از راه انگاره استناد چنین برداشت کرد که تصمیم‌گیرنده نخست هرگونه اطلاعاتی راکه برای توضیح چگونگی مسئله و شناسایی ارزش‌های پدیدآمده از اثر آن، نیاز دارد، گردآوری می‌کند. سپس تصمیم‌گیرنده با بررسی داده‌های نمونه در رویدادهای گذشتهٔ پدیدآورنده آن مسئله و [چگونگی برخورد] دیگر بازیگرانی که درگیر در وضعیت‌هایی همسان بوده‌اند، به وارسی گزیره‌ها می‌پردازند. و سرانجام، می‌کوشد دریابد چگونه دشواری‌آفرین [فرد مسئله‌ساز] به سیاست‌های متفاوت پاسخ می‌دهد. بویژه، تصمیم‌گیرنده می‌کوشد اطمینان یابد که آیا رقیب در مایه‌ای است که بدون نگرش به روال سیاسی که با آن روبرو شده، به پاسخ‌گویی بپردازد، یا اینکه با نگرش به هر روال سیاسی راههایی متفاوت را در پیش می‌گیرد. اگر مورد دوم [راههای

متفاوت] را پایه بدانیم، تصمیم‌گیرندگان بایستی دریابند که خواست رقیب در واکنش به همان سیاست و از همان راه، تا چه اندازه استوار می‌باشد. سرانجام بایستی گفت که کوشش‌های تحلیل‌گر در این راه به کار می‌رود که آیا پاسخ‌های دشواری‌آفرین کنونی، در گذشته به سیاست‌های گوناگون ناهمخوان و بی‌مانند بوده‌اند یا اینکه هماهنگ با [پاسخ‌گویی‌های] دیگر دشواری‌آفرینان گذشته بوده‌اند. روند تصمیم‌گیری در چنین موردی از نیاز به نگهداری سازگاری دوسویه باورها، احساس‌ها و آگاه‌مندی‌ها و نیز خواست کمینه‌سازی نامطئنی برای کاهش برخی از نامطمئنی‌ها اثر نمی‌پذیرد. مانع اصلی در این زمینه همانا ناتوانی خود تصمیم‌گیرنده برای درک و شناخت بهترین راه خردمندانه در ارزیابی الگوی رفتاری یک رقیب [هماورد] می‌باشد، که در این راه به موردهایی که به درستی با چشمداشت واقعی وی سازگاری دارند روی نیاورده و موردهایی را پایه برای نتیجه‌گیری خود می‌کند که احتمالاً هیچ‌گونه پیوندی با مورد بررسی ندارند. به سخنی دیگر، تصمیم‌گیرنده درک نمی‌کند که دوری‌گزیدن از قیاسی که کمترین احتمال را دارد مایه گمراهی موضوع بررسی نشده و به بهبود و کارآیی فرضی وی کمک می‌کند.

انگاره برنامه‌نگار، که بر نگارش‌ها یا قیاس‌گری‌ها تأکید می‌ورزد، یک خوانش متفاوت از روند تصمیم‌گیری را به دست می‌دهد. تصمیم‌گیرندگان با به دوش‌کشیدن بار سنگین نیاز به صرفه‌جویی در انرژی و وقت و نیز ناتوانی در پردازش حجم گسترده‌ای از اطلاعات، برای روشن‌گری یک مسئله بین‌المللی به یک قیاس‌گری روی می‌آورند؛ ولی در هر مورد، روشن‌گری و شناخت برپایه نتیجه‌گیری‌های استنادیافته از یک یا چند وضعیت مهم قیاس‌آمیز به انجام می‌رسد. افزون‌بر این، محتوای نگارشی راکه برای تعریف و شناخت مسئله به کار می‌گیرند، به یک‌رشته از ارزش‌هایی که گمان می‌کنند [در این زمینه] مربوط هستند، وابسته می‌کنند. سرانجام، همان نگارش یا نگارشی دیگر بر نوع گزیره‌هایی راکه به ارزیابی گذاشته و گزینه پایانی سیاسی ایشان اثر می‌گذارد.

از این‌روی، برپایه انگاره برنامه‌نگار، تصمیم‌گیرندگان در حل یک مسئله بر یک رهیافت شبه‌ـدانشورانه تکیه نمی‌کنند، بلکه به دلیل‌پردازیِ قیاس‌گرانه روی می‌آورند.[5] تعریف ایشان از

یک مسئله بین‌المللی، نه برپایه کوشش در راه برابری‌دادنِ توضیح‌گری‌های رقابت‌گونه کنش‌های گذشته از سوی دشواری‌آفرین [مسئله‌ساز] و دیگر بازیگران استوار شده، بلکه برپایه یک نگارش یا قیاس‌گریِ برگرفته از یک‌رشته موردهای بسیار اندکی است که در اندیشه‌های ایشان جایگزین شده است، زیرا [آن موردهای اندک] از دیدگاه سیاسی، اجتماعی، اقتصادی یا اخلاقی ایشان، مهم به شمار آورده شده‌اند. همین تصمیم‌گیرندگان درباره سیاستی تصمیم نمی‌گیرند که برپایه ارزیابی پاسخ‌های گذشته آن مسئله‌آفرین و دیگر دست‌اندرکاران [آن مسئله] استوار باشد، تا از این راه دریابند که چه ارزش‌هایی در مخاطره بوده و احتمالاً گزیره‌های متفاوت چگونه بر کار ایشان اثر می‌گذارند. به جای آن، پیجوی نگارش یا قیاس‌گری می‌شوند که ایشان را توانا سازد پیوندهایی را میان یک‌رشته محدود از پاسخ‌های روی‌داده در گذشته، و پاسخی را که گمان می‌کنند مناسب برای مسئله نو کنونی است، نمودار کنند.[۶]

کمترین رفتار خردورزانه مورد انتظار از تصمیم‌گیرندگان همانا از سوی انگارهٔ سازگاری آگاه‌مندی، ارائه شده است. نیاز تصمیم‌گیرندگان به دوری‌گزیدن از ناسازگاری‌ها و به‌شمار آوردن یک گونهٔ خوب تعریف‌شده چالش‌ناپذیر، از یک وضعیت نامطمئن به ایشان فشار می‌آورد که اطلاعات بالقوه ارزش‌مندی را نادیده بگیرند. افزوده‌بر این، چنین نیازی ایشان را ناگزیر می‌کند که تنها آن گزیره‌هایی را ارزیابی کنند که برخی از آنها اثری منفی بر شمار اندکی از ارزش‌های تصمیم‌گیرندگان بر جای گذارند. این روند نابجا بر روگاه سیاست گزینش نیز تحمیل می‌شود. تصمیم‌گیرندگان گرایش به آن دارند که به گزیره‌ای روی آورند که با توان فراوان پیش-برداشت‌های ایشان را نیرو بخشیده و هیچ‌گونه شکی را درباره پیامد آن بر جای نگذارد. از این‌روی، برپایه انگاره سازگاری آگاه‌مندی، خردورزی از سوی نبود اطلاعات درباره چگونگی انباشت دانش یا توان و گنجایه هوشمندی، و نیز از سوی گرایش به صرفه‌جویی در انرژی و وقت تصمیم‌گیرندگان دچار نارسایی نمی‌شود. همانا گناهکار، ناتوانی خودِ تصمیم‌گیرندگان در پذیرش این موضوع است که نامطئنی در پهنه بین‌المللی پدیده‌ای عادی است، و گهگاه پیش-برداشت‌های خودشان نادرست بوده و گزینه‌های برتر ایشان همیشه بهترین نمی‌باشند.

سه انگاره تشریح‌شده [در بالا] بر این گمان هستند که درونمایه هر تصمیم‌گیرنده ثابت می‌ماند. برداشت سراسری آن است که کسی که برپایه چارچوبه انگاره استناد بـه خـردورزی رسیده، احتمال نمی‌رود که به ناگاه برای نگهداشت باورها، احساس‌ها و آگاه‌مندی‌هایی که دو سویه سازگار باشند، یا برعکس، زیرسلطه شدید درآیند. این برداشت، اگرچه به دلیل سرشت تنگ‌نگرانه‌اش چشمگیر می‌باشد، ولی امکان دارد کـه گـواهـهای تـجربی آن را تأیـید نکـنند. رویدادهای مهم با پیامدهای بزرگ، اثرهای چشمگیری بر چگـونگی بـرخـورد تـصمیم‌گیرانـه رهبران سیاست برون‌مرزی بر جای می‌گذارند. برای نمونه تصمیم جان اف. کندی به سرنگونی دولت فیدل کاسترو در کوبا در سال ۱۹۶۱ را می‌توان از راه انگاره سازگاری آگاه‌مندی، توضیح داد. به هر روی همین انگاره را نمی‌توان در روشنگری کردارهای وی [کِنِدی] طی بحران موشکی کوبا، به کار گرفت. کِنِدی در سال ۱۹۶۲ پیجوی آن بود که اطمینان یابد طی روند تصمیم‌گیری، مانند آنچه که در سال پیشتر روی داده بود، دچار اشـتباه نشـود. از ایـن‌روی، بـه جـای اینکه منش‌های تصمیم‌گیری سیاست‌گذاری برون‌مرزی طی زمان را، ثـابت بـه شـمار آوَرَد، در ایـن تحلیل‌گری بر این باور شد که تجربه‌های گذشته، چه مثبت و چه منفی، می‌تواننـد در ایشـان [سیاست‌گذاران برون‌مرزی] دگرگونی پدید آورند.

گروه‌اندیشی ـ دلیل‌سازی مقایسه‌ای، و گام‌برداری در زمینه سازگاری آگاه‌مندی

گروه اندیشی در کردار

برای توضیح روند تصمیم‌گیری دولت بوش به هنگام بحران خلیج فارس، شایسته است که تصمیم‌گیرندگان کلیدی را شناسایی، رویه همکاری و همکرداری‌های ایشـان را بـررسی، و دریابیم که چگونه این تصمیم‌گیرندگان نتیجه گیری کردند که بهرمندی آمریکا در آن است که با کاربرد نیروی لشکری از عربستان سعودی پشتیبانی و کویت را نیز آزاد کنند.

رویه‌ای که در آغاز برای تعریف و روشن‌گری یک مسئله به کار می‌رود اثر فراوانی بـر

چگونگی پیگیری و برخورد با آن را دارد. آرمان‌گرایانه آن است که رهبر گروه تصمیم‌گیرنده، روشنگری و گفت و شنود درباره مسئله [فراروی] را همراه با دستیابی گروه به اطلاعات تازه و ارزیابی آنها، تشویق کند. پرزیدنت بوش و رایزن امنیت ملی وی اسکاوکرافت یک روند سیاست برون‌مرزی را پدید آوردند که در نگاه نخست این برداشت را به دست می‌دهد که هر دو خواهان آن بودند که دیگر تصمیم‌گیرندگان آزادانه دیدگاههای خود را باز گویند. شماری از این رهبران همدیگر را به خوبی می‌شناختند و با همدیگر برخوردی غیررسمی و دوستانه داشتند. «هنگامی که سرکردگان دیدار کردند، بوش می‌خواست که همه راگرداگرد میز گفتگو و با لبخند و خوشگویی دوستانه، و خوشخویی دوستان دیرینه جذب کند». (وودوارد ۳۰۲: ۱۹۹۱). ولی درونمایه روند تصمیم‌گیری بسیار پیچیده بود. بوش و اسکاوکرافت یک رده‌بندی سخت تصمیم‌گیری را پدید آورده بودند، که از هرگونه گفتاری درباره اندیشه‌ای که دیدگاه آن دو را به چالش می‌گرفت، استقبال نمی‌کرد. برای نمونه وزیر خارجه جیمز بیکر، اگرچه آگاه از جایگاه والای خود در ساختار تصمیم‌گیری بود، می‌دانست که تا چه اندازه و تا به کجا رئیس جمهور را به پرسش بگیرد. وی درک کرده بود که عضویت او در «چرخهٔ درونی»، اگر سرانجام در برابر «دیدگاه چیره» آرام نماند، از میان خواهد رفت.[7] همچنین رئیس ستاد مشترک ارتش، ژنرال کالین پاول در جایگاه رایزن والای لشکری بوش، این را پذیرا شد که نقش اندک‌تری نسبت به آنچه که درگذشته در زمان ریگان در مقام رایزن امنیت ملی داشت، دارا بوده، و بوش از موقعیت هرکدام از رایزنان بسیار آگاه بود. (وودوارد ۲۲۵: ۱۹۹۱).

نرمش‌ناپذیری ساختار تصمیم‌گیری در رویه عضوهای گروه به‌گونه‌ای بازتاب یافته بود که تنها پاسخ‌گوی دیدگاههایی می‌شدند که از سوی بوش و اسکاوکرافت به پیش کشانده شده بودند. هنگامی که بوش و رایزنان سیاست برون‌مرزی وی، برای نخستین‌بار گرد آمدند تا به ارزیابی چگونگی اثرهای راهبردین و اقتصادی تجاوز عراق به کویت بپردازند، رئیس جمهور در این دیدار گفتار خود را با این آغاز نکرد که جویای دیدگاهها و تفسیرهای رایزنان خود درباره وضعیت خاورمیانه شود. به جای آن، در آغاز گفت که اگر به صدام اجازه داده شود که کنترل تولید

نفت کویت و احتمالاً عراق را در دست بگیرد، برای آمریکا و اقتصاد جهان فاجعه‌بار خواهد شد. هیچ‌یک از دیگر شرکت‌کنندگان [در آن دیدار] داوطلب ارائه یک دیدگاه دیگرگونه نشده، و یا تفسیر رئیس جمهور را به پرسش نگرفتند. (دِروُ[1] ۱۸۴: ۱۹۹۱). در دیدار دوم، اسکاوکرافت نمی‌خواست که بوش چنان [از سوی دیگران] انگاشته شود که می‌خواهد محتوا را در زمینه بررسی مسئله خاورمیانه محدود کند، و در نتیجه خود آن مسئله را دنبال کرده و گفت که تحمل تجاوز عراق [به کویت] برای آمریکا ناممکن است.

روی‌هم‌رفته، این گفته اسکاوکرافت را بایستی در چارچوب دیدگاهی که به ارزیابی گذاشته می‌شد، دیده و درک می‌شد. ولی این تفسیری نبود که از راه گفت و شنود به دست آمده باشد. همه شرکت‌کنندگان بر این باور شدند که اسکاوکرافت از سوی بوش سخن می‌گوید، و رئیس جمهور بر آن شده است کاری کند که به عراق و جهان نشان دهد که آمریکا توان و خواست آن دارد که دست به کنش بزند.

دلیل‌سازی مقایسه‌ای و سازگاری آگاهمندی در کردار

تا زمانی که رهبر گروه و رایزن نزدیک وی به یک روند شبه‌ـ خردورزانه چسبیده‌اند، درهای باز برای بازگویی اندیشه‌ها [ی دیگران] گشوده نشده و خردورزی نیز به خودی خود پیش‌درآمد چارچوبه روال تصمیم‌گیری نمی‌شود. رهیافت بوش و اسکاوکرافت در برخورد با مسئله خاورمیانه، نتیجه گونه‌ای روش تصمیم‌گیری در چارچوب انگاره استناد نبود، که طی آن همگی در پی آن بوده باشند که «با بهره‌گیری از نهادهای آماری در تفسیر مستند نشانه‌ها و نمودهای یک رویداد به الگوهای مختلف همگوناگون در راستای هنجارگذاری توضیح‌گری‌های علتمند» رفتاری، یعنی رفتار صدام برآیند. (لارسون ۳۶: ۱۹۸۵). بویژه آنکه رئیس جمهور آمریکا و رایزن امنیت ملی نکوشیدند که کردار صدام را از راه ارزیابی اینکه آیا برداشت‌های آغازین و چشمداشت صدام درست بوده یا نه، درک کنند، و نیز اینکه به سبک و سنگین کردنِ

1. Drew

پیمانه‌ای که رهبر عراق را بر آن داشت که به کویت تجاوز کند، نپرداختند تا دریابند که این تجاوز به این عامل یا آن عامل بستگی دارد، و نیز جویای آن نشدند که دریابند چه شمار دیگری از رهبران سیاسی، به هنگام برخورد با وضعیت‌هایی همسان با آنچه که عراق با آن روبرو شده، به تجاوز دست یازیده‌اند.

شناخت یک هم‌آورد، مایه سیاست‌گذاری برون‌مرزی شایسته می‌شود. تصمیم صدام به تجاوز به کویت، بوش را دچار شگفتی کرد. پیش از این تجاوز، بوش و اسکاوکرافت، صدام را تصمیم‌گیرنده‌ای خردورز به شمار آورده که به کویت یورش نخواهد برد. این دو، صدام را همچون رهبری تشنه قدرت به‌شمار می‌آوردند که به دنبال هرگونه فرصت ممکنی است تا توان خود و کشورش را بالا ببرد، ولی تجربه وی در جنگ علیه ایران در دهه ۱۹۸۰، با هزینه‌های گزافی که به بار آورد، او را از یک یورش بزرگ واقعی علیه کویت باز می‌دارد. گزیده سخن آنکه، بوش و اسکاوکرافت بر این باور بودند که صدام حسابگری خردورز بوده و هرگز واقعیت‌های قدرت سیاسی را نادیده نمی‌انگارد.

غیرعادی نیست که حتی تحلیل‌گران بسیار ورزیده، تحلیل‌گری‌های خود را برپایه برداشت‌های نادرست از هماوردان خود، استوار کنند. به هر روی، هر تحلیل‌گر خردورزی، هنگامی که دریابد استناد اصلی وی نادرست بوده است، در پی آن می‌شود که ریشه این اشتباه را از راه فراگیری بیشتر در زمینه ارزیابی پیشین خود از موضوع، بیابد. بوش و اسکاوکرافت در چنین چارچوبه‌ای نمی‌گنجند. بخشی از دشواری این دو، در برداشت آغازین ایشان مربوط به آن می‌شود که احتمال ناهمخوانیِ رهبر عراق را با این ارزش‌ها، یا پذیرش مخاطره از سوی وی را نادیده گرفته بودند. بویژه، بوش و اسکاوکرافت این را در حسابگری خود نگنجاندند که خردورزی وابسته به چگونگی رده‌بندی ارزش‌ها می‌باشد؛ البته خود این برداشت شامل این نمی‌شود که چگونه ارزش‌ها رده‌بندی می‌شوند.

افزوده‌بر این، بوش و اسکاوکرافت نگرشی به این حقیقت نداشتند که رهبران کشورهای کم‌ـ توان، یا کشورهایی که با تجربه‌های بدی روبرو شده ولی هنوز هم چیزهای بسیاری را در

مخاطره می‌یابند، گهگاه گرایش به پذیرش هزینه‌ها و مخاطره‌هایی می‌کنند که برای رهبران کشورهای توانمندتر یا کشورهایی که در کوشش‌های بین‌المللی خود کامیاب بوده‌اند، ناپذیرفتنی هستند (جورج و اسموک[1] ۲۲۱: ۱۹۷۴). تجاوز عراق به کویت مایه آن نشد که بوش و اسکاوکرافت برداشت نخستین خود را درباره صدام باز ارزیابی کنند. بوش هیچ‌گونه شکی درباره اجازه‌دادن به متحدان سیاسی خود در جهان عرب نداشت که بدانند، برداشت وی از صدام در راستای دیدگاه کارشناسانه خود آنها [کشورهای عربی] نمود یافته است. حتی وی در یک مورد، بر آن شده بود که به شوخی شاهزاده بندر[2]، سفیر عربستان سعودی در آمریکا، را گوشمالی دهد زیرا به بوش گفته بود که صدام «خوب» است. ولی این برخورد وی بازتاب‌گر آن نبود که می‌خواهد بیشتر درباره رهبر عراق بداند. رئیس جمهور از کارشناسان خاورمیانه نخواست که در هر یک از دیدارهای مهم شرکت کرده و دیدگاههای خودشان را درباره صدام گفته و روشن سازند که رهبر عراق ممکن است چگونه به برخی از گزینه‌هایی که از سوی بلندپایگان دولت بوش پذیرفته شده‌اند، واکنش نشان دهد. همانا ریچارد چِنی[3] وزیر دفاع یکی از بلندپایگانی بود که احساس می‌کرد گوش فرادادن به گفته‌های کارشناسان امور خاورمیانه، ارزشی را باور می‌کند. به هر روی اندرز کارشناسان پس از یک تصمیم‌گیری مهم که از پیشتر از سوی سرکردگان گرفته شده بود، شنیده شد.

بی‌درنگ پس از تجاوز [عراق] به کویت، بوش چنین نتیجه‌گیری کرد: نخست آنکه این رویداد دگرگونی چشمگیری در تراز قدرت در خاورمیانه پدید آورده است، دوم آنکه آمریکا نمی‌تواند دگرگونی‌های بیشتری را در وضع موجود در خاورمیانه تحمل کند. رئیس جمهور آمریکا از ترس اینکه اگر واشنگتن از پشتیبانی از عربستان سعودی باز ماند، صدام آن رانشانهٔ ناتوانی آمریکا به شمار آورده و راه را برای یورش به خاک عربستان سعودی باز خواهد پنداشت. وی برای رسیدن به نتیجه‌گیری، بر درس‌هایی از پیامدهای دیدار سران اروپایی در سال ۱۹۳۸ در

1. Smoke
2. Prince Bandar
۳. [یا دیک چنی، که هم‌اکنون معاون رئیس جمهور آمریکا می‌باشد] Richard Cheney

مونیخ و نیز باور خود در این باره که صدام مرد خردورزی است، اتکا کرد. از رویداد ۱۹۳۸ مونیخ که اثر بسیار بدی بر اروپا و مردمان آن برجای گذاشت، بوش چنین نتیجه‌گیری کرد که خودکامگانی که با چالش روبرو نشوند، نبودِ واکنش در برابر کردارهای قدرت‌جویانه خودشان را نشانه‌ای از ناتوانی [دیگر کشورها] می‌دانند که بایستی از آن بهره‌برداری کنند.[۸]

وی در سخنرانی هشتم اوت ۱۹۹۰ خود گفت: «آرام‌سازی، کارساز نمی‌افتد. همان‌گونه که در مورد دهه ۱۹۳۰ کارساز نیفتاد» (وودوارد ۲۷۷: ۱۹۹۱). روند اندیش‌گری اسکاوکرافت نیز به دلیل اطمینان وی از همان تجربه پیشگفته، دچار نوسان شد. این مایهٔ مهمی نبود که رایزن امنیت ملی در سخنان خود در یک دیدار سیاست برون‌مرزی بگوید که آمریکا «چاره‌ای به جز این نداردکه نشان دهد دست به کار می‌شود» و در دیدار پس از آن نیز افزود که اگرچه دشوار است که علیه عراق کاری انجام داد، ولی سرانجام «ما ناگزیریم آن کار را انجام دهیم». اسکاوکرافت نیز مانند بوش بر این باور بود که آمریکا نبایستی بکوشد که صدام را آرام کند، و همان‌گونه که جنگ جهانی دوم نشان داد، آرام‌سازی خودکامگان کارساز نیست. یک خودکامه تنها زبان فشار همراه با اراده فراوان و نیروی لشکری را می‌فهمد.

تصمیم بوش در دفاع از عربستان با نیروهای آمریکایی، به دلیل باور وی که این کار جان‌های نیروهای آمریکایی را به خطر نمی‌اندازد، فزونی گرفت. البته وی می‌دانست که در مرحله‌های نخستین گسیل نیروهای آمریکایی به عربستان سعودی، چنانچه عراق به عربستان یورش ببرد، شمار تلفات آمریکا بالا خواهد بود، و در چنین صورتی اعتبار خود او و نیز اعتبار آمریکا خدشه‌دار خواهد شد. ولی این فرض را هم داشت که صدام یک تصمیم‌گیرنده خردورز بوده و می‌داند که چنین کاری آمریکا را ناگزیر می‌کند که هر آنچه راکه در توان دارد به کار آورد تا جبران تلفات نخستین راکرده و متجاوز را تنبیه کند. وزیر خارجه با این دیدگاه موافق نبود. بیکر اگرچه نمی‌خواست گزینه خودش را آشکار کند، ولی از آن بیم داشت که مبادا پیش از آنکه آمریکا نیروی کافی برای رویارویی به عربستان سعودی گسیل دارد، صدام به عربستان سعودی یورش ببرد. (وودوارد ۲۶۲: ۱۹۹۱).

گزیده سخن آنکه بوش و اسکاوکرافت، به جای اینکه کار صدام را با کارهای مشابه دیگر رهبران سیاسی، به همان‌گونه که در انگاره استناد گفته شده است، مقایسه و نتیجه‌گیری کنند، بر یک مقایسه یگانه اتکا کردند که برپایه آن رهبر عراق را خودکامه‌ای همچون هیتلر به شمار آورده، و گفت تنها چیزی را که خودکامگان درک می‌کنند، زور و کاربرد مؤثر آن است. همچنین مهم است بدانیم که بوش و اسکاوکرافت مقایسه مونیخ را نه‌تنها برای دلیل‌سازی بلکه در راه حفظ سازگاری آگاه‌مندی شخصی نیز به کار گرفتند. این دو که نمی‌خواستند نامطمئنی را تحمل کنند. همچنین از پذیرش احتمال اینکه ارزیابی آغازین ایشان از صدام به‌عنوان بازیگری خردمند نادرست بوده است، خودداری ورزیدند. این دو موضوع دومین بار و زمانی که دولت بوش جویای راههایی برای آزادسازی کویت شد، به میان آورده شدند.

در ۳۰ اکتبر ۱۹۹۰ رئیس جمهور با رایزنان شورای امنیت ملی، وزیران خارجه و دفاع، و رئیس ستاد مشترک ارتش دیدار کرد. در این دیدار در آغاز اسکاوکرافت گفت که آمریکا «در نقطه Y» جاده می‌باشد، و می‌تواند به ادامه [سیاست] جلوگیری- و - دفاع پرداخته، یا آغاز به آماده‌سازی برای حمله کند. دومین سخنران ژنرال پاول بود که روشن ساخت اگر ریاست جمهور خواهان یورش [به نیروهای عراق] است، بایستی نیروها [ی آمریکایی] در خاورمیانه دو برابر شوند. رئیس ستاد نیز افزود که ژنرال اچ. نورمن شوارتسکف[1] فرمانده فرماندهی مرکزی[2]، خواهان همین افزایش شده است و از گفته پاول پشتیبانی کرد. وزیر دفاع چِنی نیز با این اندرز همگام شده و گامی نیز فراتر گذاشت. او گفت گمان می‌کند که مسئله این نیست که آیا راه حمله را در پیش بگیریم؛ رئیس جمهور بایستی خواهان چنین گزینه‌ای شود و بی‌درنگ دستور به کارانداختن آن را بدهد. پاسخ بوش مختصر بود: «اگر این همان چیزی است که شما به آن نیاز دارید، ما آن را انجام خواهیم داد (وودوارد ۳۲۰ :۱۹۹۱). بوش یک روز پس از آن تأیید رسمی خود را اعلام داشت.

چه چیزی رئیس جمهور را بر آن داشت که به جای دادن فرصتی به [سیاست] مهار به زور

1. General H. Norman Schwartzkopf
2. The Central Command Commander

دست یازید؟ تصمیم به رد یک گزیره همیشه همراه با این باور نیست که سیاست خود [تصمیم‌گیرنده] مؤثرتر است. ولی در مورد بوش چنین بود. بوش از آغاز درباره کافی‌بودن [سیاست] مهار برای وادارکردن صدام به بیرون‌کشیدن نیروهایش از کویت، بدگمان بود. از دیدگاه وی، مهار بخشی از یک روند بود؛ گامی لازم بود ولی کافی نبود.[۹] مهار دو ماه پیش از آن آغاز شد یعنی زمانی که پنتاگون به توان لازم برای پشتیبانی از عربستان سعودی در برابر یورش عراق دست یافت. به‌کارگیری آن به دولت بوش امکان داد که آمریکا زمان لازم را برای گسیل نیروهای خود به خاورمیانه در راستای پشتیبانی از عربستان سعودی به دست آورد؛ و به جهان نشان دهد که آمریکا خواهان آن است که این فرصت را به صدام بدهد که به خود آید و دریابد که تنها راه وی بیرون‌کشاندن نیروهایش از کویت می‌باشد. به هر روی، ارزش مهار محدود به شمار آورده شد. بوش دلیل می‌آورد که مهار، صدام را ترغیب به بیرون‌رفتن نمی‌کند و اگر در این راه بسیار درنگ کند، متحدان دلسرد شده و کنار می‌کشند. از این‌روی، صرفاً اتفاقی نبود که بوش، به همان‌گونه که پنتاگون پیشنهاد کرده بود، نیروهای آمریکایی را در خاورمیانه دوبرابر کرد، تا عربستان سعودی را در برابر یورش عراق نگه دارد. در آن زمان، رئیس جمهور می‌توانست به سود این تصمیم بگیرد که در انتظار بماند تا دولت وی در موقعیتی مناسب جای گیرد و دریابد که آیا مهار کافی برای فشارآوردن بر صدام برای بیرون‌رفتن از کویت است یا نه.

تصمیم بوش در پیش راندن راهبرد یورشی به جای شکیبایی در یافتن اینکه مهار می‌تواند صدام را به زانو درآورد، ریشه در همان قیاس‌گری دارد که در توجیه پشتیبانی از عربستان سعودی به‌کار گرفته شد. وی از تجربه مورد مونیخ که گویای آن است که خودکامگان به کسانی ارج می‌نهند که توانمند بوده و آماده کاربرد [توانمندی خود] هستند. آمریکا نشان داد که مصمم به کاربرد زور در نگهداری عربستان سعودی می‌باشد، ولی این کافی نبود. آمریکا با دستیابی به نخستین خواست خود، بر آن شد که برای آزادی کویت، نیروی لشکری را به کار اندازد. چنین خواستی تنها می‌شد از این راه دستیاب شود: نخست، افزایش شمار نیروهای آمریکایی در منطقه، و دوم: در صورت لزوم دستیازی به جنگ. نخستین گام به صدام نشان

می‌داد که تنها راهش بیرون‌کشاندن نیروهای عراقی از کویت است. به هر روی، آمریکا می‌بایستی آمادگی دستیازی به خشونت را می‌یافت تا در صورت نادیده‌گیری این هشدار از سوی عراق، دست به کار شود.

اگرچه قیاس‌گری رویداد مونیخ در مغز بوش نقش بسته بود، ولی کاملاً هم بر روند اندیش‌گری وی چیرگی نیافته بود. رئیس جمهور و رایزنان او، بویژه کسانی که زیر پرچم پنتاگون کارکرده بودند، به این باور رسیده بودند که آمریکا نمی‌تواند در منجلاب یک ویتنام دیگر گیر بیفتد. ناخشنودی پاول از گسیل نیرو به خاورمیانه همیشه برپایه این ترس وی بوده که ارتش بار دیگر قربانی سیاست ناپرورده شود. زمانی که پاول دریافت که رئیس جمهور در دستیازی به جنگ جدی است، می‌خواست مطمئن شود که اگر به نیروهای آمریکایی دستور یورش داده می‌شود بایستی به‌گونه‌ای باشد که به سرعت و باکمترین تلفات به آماج‌های خود دست یابند.

پاول تنها کسی نبود که چنین باوری داشت. برای مدتی بلندپایگان پنتاگون اشتباه اصلی آمریکا را در جنگ ویتنام به گفتگو گذاشته بودند و طی آن گفته شده بود که اگر آمریکا اشتباه اصلی یعنی کاربرد نیرو و افزایش تدریجی آن را نمی‌کرد، دشمن «بر آن می‌شد که در همان نخستین مرحله‌های آغازین فزانیدگی رزمی پی‌جوی آشتی شود». این جنگ به ایشان آموزاند که طرف دیگر از این مزیت تدریج‌گرایی برای توان‌مندی پایگاه لشکری و سیاسی خود بهره می‌گیرد. درس چنین بود: اگر آمریکا ناگزیر به درگیری در یک جنگ است، نیاز به کاربرد توان آتشباری افزون‌تری دارد تا به سرعت توانایی و خواست جنگی دشمن را در هم کوبد (کلیر[1] ۱۹۹۱:۴۷۴). این آموزه در سخنان نوامبر ۱۹۹۰ شوارتسکف نمایان شد: «اگر ما دست به کار جنگ شویم، من از هرگونه چیز ممکنی برای در هم کوبی هر چه زودتر نیروی عراق بهره می‌گیرم و امیدوارم که هر چه زودتر به پیروزی دست یابم» (کلیر ۱۹۹۱: ۴۷۴).

پاول و شوارتسکف از پشتیبانی کامل رئیس کشوری خود برخوردار بودند. زمانی در ماه نوامبر، چنی به شاهزاده بندر گفت: «اگر ما این را بند آوریم، کار ارتش در این اجتماع پایان

1. Klare

پذیرفته است» (وودوارد ۳۲۴:۱۹۹۱). زمانی که چنی رئیس کارکنان کاخ سفید در دوره ریاست جمهوری جرالد فورد بود، چندان دور نبود، و وی فراموش نکرده بود که تا چه اندازه برای ارتش دشوار بود که چهره و اعتبار خود را در سالهای پس از جنگ ویتنام بازسازی کند. رئیس جمهور نیز در تصمیم پنتاگون در دوری‌گزیدن از ویتنامی دیگر، شریک بود. ویتنام به وی آموزانده بود که اگر یک رئیس جمهور تصمیم به جنگ بگیرد، باید این آمادگی را بیابد که ارتش، خود تصمیم‌های لازم را برای کاربرد نیروی لشکری در راستای پیروزی قطعی و سریع در جنگ بگیرد. وی در این زمینه طی سخنرانی خود در برابر یک گروه از رهبران کنگره در ۳۰ نوامبر گفت: «ما خواهان یک جنگ ویتنام دیگر نیستیم. اتحاد جهانی در آنجا است. دست‌های هیچ‌کسی از پشت بسته نخواهد شد. این ویتنامی دیگر نیست... من می‌دانم که به راستی پشت چه کسی در مخاطره است. من در هم ریختگی دیرپای را پدید نخواهم آورد». (وودوارد ۳۰۰:۱۹۹۱).

چیرگی قدرت بر خَردورزی

مسئله نبودِ یک روند خردورزانه تصمیم‌گیری از سوی دولتی که قاطعانه دشمن خود را در زمانی کوتاه شکست داده، ممکن است نابجا به‌شمار آید. می‌توان افزود که چنین چالشی نادیده انگاشته می‌شود، زیرا وضعیت وخیم خاورمیانه دولت بوش را واداشت که به سرعت واکنش نشان دهد. و سرانجام می‌توان گفت که دولت بوش کاملاً آگاه بود که اگر جنگ با عراق به درستی برگزار نشود، می‌تواند به حدود بیست هزار تلفات جانی و از دست‌دادن نزدیک به یکصدوپنجاه هواپیما طی یک دوره سی روزه و مرگ دو هزار شهروند عراقی انجامد.[۱۰]

اگرچه این چالش‌ها دلیل‌مند می‌نمایند، ولی در زمینه چگونگی کیفیت روند تصمیم‌گیری در دولت بوش از سوی شماری از نمایندگان اصلی آن، بازتاب یافته‌اند. پاول که در سمت رهبر ستاد مشترک نقشی کانونی در طراحی و اجرای پیکار لشکری علیه عراق بازی کرد، در ارزیابی آخرین تصمیم‌ها در ۵ اوت چنین نتیجه‌گیری کرد که رئیس جمهور تصمیم به درگیرکردن نیروهای آمریکا گرفته، بی‌آنکه آرمان‌های خود را به روشنی اعلام دارد، یا سندی را

درباره گزیره‌ای یا تصمیمی دیگر فراهم آورد. نگرانی وی با گذشت زمان کاهش نیافت. درمیانه ماه سپتامبر، وی به دلیل نبودِ روندی که بتواند بوش و رایزنان وی را دقیقاً از هزینه‌ها و سودمندی‌های کاربرد [سیاست] مهار برای یک زمان نامحدود آگاه سازد، نگران شده بود. سیاست مهار را شماری از نمایندگان کنگره و سران ارتش و نیز وزیر خارجه بهتر می‌دانستند. (وودوارد ۱۹۹۱:۳۰۰).

بیکر، یعنی یکی از متحدان نزدیک سیاسی بوش که یک گفتگوگر و تصمیم‌گیرنده بسیار باانضباط و سازمان‌یافته بود، می‌گفت که رئیس جمهور تصمیم به کاربرد نیروی لشکری برای پشتیبانی از عربستان سعودی گرفت، بی‌آنکه از رایزنان خود بپرسد که درباره گزینه وی چه می‌اندیشند، و اندازه نیروها نیز نه از سوی ایشان، بلکه از سوی برنامه پیکار ۱۰۰۲-۹۰[1] تعیین شد. بیکر با بوش موافق بود که عربستان سعودی برای آمریکا مهم می‌باشد، ولی از آن بیم داشت که مبادا کاخ سفید در چنان شتابی باشد که پیامدهای احتمالی این سیاست را بررسی نکند. وی بویژه زمانی، بیشتر نگران شد که بوش تصمیم به گسیل نیرو به عربستان کرد. همان‌گونه که وی به‌گونه‌ای خصوصی گفت: «اگر صدام حسین یورش آورد، ممکن است این مردان جوان [سربازان آمریکایی] کشته شوند». (وودوارد، ۱۹۹۱:۲۶۲).

نگرانی درباره چگونگی روند تصمیم‌گیری کاخ سفید، با گذشت هفته‌ها همچنان بالا بود. در ۳۰ اکتبر درست هنگامی که بوش آمادگی می‌یافت که دستور به دو برابرشدن شمار نیروهای آمریکایی در عربستان سعودی دهد، پاول وولفوویتز[2]، دستیار وزیر دفاع در سیاست‌گذاری که به طرح‌های جنگ دسترسی داشت، از نبود یک روند برای نگارش گزیره‌ها و رویه کاربرد، که تصمیم‌گیرندگان والا بتوانند آنها را به تحلیل‌گری گذارند، جا خورد (وودوارد ۱۹۹۱:۳۲۰). این ناآرامی یک‌بار دیگر در شب کریسمس نیز رو شد، یعنی زمانی که بوش، بی‌آنکه درخواست تحلیل‌گری سراسری و دقیق وضعیت‌های موجود کند، به پنتاگون دستور داد که به ژنرال شوارتسکف آگاهی دهد که اندک زمانی پس از ۱۵ ژانویه، اگر صدام حسین نیروهای خود را از

1. Operation Paln 90-1002

2. Paul Wolfowitz

کویت بیرون نبرده باشد، آماده یورش به [نیروهای] عراق شود.[11]

این مورد، بیش از دیگر موردها، گویای آن است که پیروزی به دلیل خردورزی نبوده است. تصمیم مهم ۱۶ ژانویه ۱۹۹۱ بازده یک روند خردورزانه یا حتی روند همسانی که انگاره استناد آن را ترسیم کرده، نبود. روند [این رزم‌آوری] از سوی یک روال تصمیم‌گیری در راستای کاهش بررسی چشم‌اندازهای دیگر، ساختار یافته بود، و برپایه اتکاء رئیس جمهور به قیاس‌گری‌های تاریخی در تعریف مسئله و پدیدآوری سیاستی در آن زمینه، نیاز وی [رئیس‌جمهور] به نگهداری یک تراز آگاه‌مندی میان برداشت‌گری وی از صدام و باور او در تناسب این مورد در مقایسه با رویداد مونیخ، و اعتماد وی به اینکه اگر آمریکا دست به جنگی علیه صدام بزند که همسان جنگ ویتنام نباشد، به پیروزی خواهد رسید، استوار بود.

به هر روی، در این مورد پیشرفت بوش و پیشرفت ژنرال فراموش‌شدهٔ داگلس مک‌آرتور[(۱)] [نخستین فرمانده نیروهای آمریکا در جنگ کره] و سرانجام جنگ ویتنام همگی نمایانگر آن هستند که «ورود به جنگ بی‌آنکه خواست بُردَن در میان باشد» کارساز نمی‌باشد. بویژه ارتش پی‌جوی آن بود که مطمئن شود نبود یک روند خردورزانه تصمیم‌گیری، کاملاً از سوی تعهد بی‌چون‌چرا نسبت به برنده‌شدن در جنگ پُر می‌شود. این به معنی آن است که [ارتش] آزادی داشته باشد که راهبردها و ابزار لازم برای دستیابی به آرمان‌های تعیین‌شده خود را برگزینند. توان برتر لشکری دولت بوش را از برخورد با هزینه‌های سنگین، که اغلب زمانی که یک دستگاه به جای پیشینه‌گری به خرسندگری اکتفا می‌کند، نجات داد (مارچ و سیمون :۱۹۵۸).

چگونه دلیل‌سازی در میان رهبران متفاوت می‌شود، برخی از رهبران کمتر از دیگر رهبران دارای توانایی شناخت کشمکش میان باورهای بسیار مهم، و رویارویی با دلیلی که تنش را پدید می‌آورد، هستند. افزون‌بر این، حتی میان رهبرانی که بسیار تردستانه به حل کشمکش میان باورها می‌پردازند، برخی از صلاحیت بیشتری نسبت به دیگران در زمینه گردآوری و پردازش اطلاعات، مقایسه گزیره‌های سیاسی و گزینش بهترین آن برخوردار هستند.

1. General Douglas MacArthur

این بررسی دست کم سه نتیجه مهم را در بر دارد. نخست آنکه روشن می‌کند که انگاره استناد کمکی به توضیح راهبرد تصمیم‌گیری دولت بوش نمی‌کند. روند تصمیم‌گیری دولت [بوش] بسیار در کنترل دو رهبر [یعنی رئیس جمهور و رایزن امنیت ملی وی] بود که دارای دیدگاههایی بسیار خشک در رویارویی با گفت‌وشنود آزاد بوده، و از مقایسه کردارهای صدام با نمونه‌هایی از داده‌های گردآوری‌شده از کردارهای گذشته رهبرانی همسان [با صدام] و در وضعیتی برابر با او برای رسیدن به ارزیابی‌ها و گزینه‌هایی به جا، جلوگیری کردند. دوم آنکه، این مورد نشان داد که انگاره برنامه‌نگار و انگاره سازگاری آگاه‌مندی گهگاه ممکن است در سیمایی مستقل و گفتمان‌هایی مشخص همانند چارچوب‌های کاملاً همپیوند، نمود نیابند. بوش و اسکاوکرافت به شدت به قیاس رویداد مونیخ وابستگی یافتند، و از این قیاس‌گری تعریف خود را از مسئله تجاوز عراق به کویت هنجاربندی کردند و تصمیم گرفتند به کاربرد نیروی لشکری علیه عراق دست یازند. بوش، اسکاوکرافت و رهبران ارتش پیوسته بر جنگ ویتنام انگشت می‌گذاشتند و می‌گفتند که نمی‌خواهند و نمی‌توانند که به چنین گونه‌ای از جنگ روی آورند. به هر روی، رئیس جمهور و رایزن شورای امنیت [وی] برداشت‌گری مونیخ و ویتنام را برای کاهش ناسازگاری آگاه‌مندی به کار گرفتند. ایشان با اتکاء به مقایسه‌گری خشک مونیخ و ویتنام، تحلیل‌گری اطلاعاتی و گزینه‌هایی را که امکان پرسش‌برانگیزی درباره برداشت‌گری‌ها و ارزش‌های کانونی ایشان را داشتند، از چارچوب کاری خود جدا نگه داشتند. و سوم آنکه این بررسی نشان داد که همرُوی آشکاری میان ساختار روند سیاست‌گذاری برون‌مرزی دولت بوش و گونه‌ای از سازه‌های انگارپردازانه که کمک شایسته‌ای برای توضیح روند دلیل‌سازی رهبران اصلی می‌باشد، یافت می‌شود. بوش و اسکاو کرافت یک روال تصمیم‌گیری پدید آوردند که اگرچه مایه دوستی میان عضوها [ی گروه کوچک تصمیم‌گیری] شد، ولی مایه کنار زدن تحلیل‌گری روال‌مندانه اطلاعات و ارزیابی دقیق گزیره‌های روندهای کارسازی نیز شد. چکیده سخن آنکه، برپایه آنچه که در این بررسی در زمینه مقایسه انگاره‌های آگاه‌مندی و ساختار روند تصمیم‌گیری شد، این بررسی تنش رهبرانی را که تلاش در همگامی با سازگاری آگاه‌مندی و نیز

اتکاء به نگارش‌هایی که مایه تواندهی به پیش- برداشت‌های ایشان می‌شوند، داشته و از نگرش به گزینه‌هایی که به چالش با دیدگاهشان برمی‌خیزند جلوگیری کرده و احتمالاً به پشتیبانی آن گروههای تصمیم‌گیری وابستگی می‌یابند که بسیار تمرکزگر و رده‌مند هستند.

داوری درباره کاربردینگی و ارزش الگوهای آگاه‌مندی برای بررسی سیاست‌گذاری برون‌مرزی، احتمالاً نمی‌تواند در سالهای آینده به نتیجه برسد. ولی با این‌همه، با نگرش به محدودیت تجربی این بررسی، به اثبات رسید که چیز فراوانی را می‌توان از راه به کارگیری الگوهای آگاه‌مندی گزیره‌گرا در بررسی هر مورد از سیاست‌گذاری برون‌مرزی به دست آورد. یک مورد، یک انگاره را پدید نمی‌آورد، ولی به کارگیری انگاره‌های آگاه‌مندی گزیرگرا، می‌تواند وارسی آنچه را که هر کس می‌تواند از راه کاربرد آنها در توضیح سیاست‌گذاران برون‌مرزی متفاوت و در برخورد با موضوع‌های گوناگون سیاست برون‌مرزی در زمانگاه‌های مختلف به‌دست آورد، توجیه‌پذیر کند.

زیرنویس‌ها

۱. احتمال نمی‌رود که یک رئیس جمهور که رفتار وی در چارچوب انگاره‌سازی آگاه‌مندی جای می‌گیرد، بر اندرز آزاد و بسیار روال‌مندانه گروه تصمیم‌گیری اتکاء کرده باشد.

۲. البته دامنه انگاره‌ها در روان‌شناسی آگاه‌مندی شامل انگاره‌های استناد، سازگاری آگاه‌مندی و برنامه‌نگار می‌شود، که هر سه آنها معتبر بوده و به‌گونه‌ای گسترده به کار گرفته می‌شوند.

۳. بررسی‌هایی که در چارچوب انگاره استناد جای می‌گیرند نشان می‌دهند که برخی از برداشت‌های پایه‌ای آنها با همدیگر در تضاد هستند. برای این بررسی، من به انگاره‌پردازی هَرولد اچ. کلی (Harold H.Kelley) اتکاء کرده‌ام که می‌گوید آدمیان در هنجاربندی توضیح علت‌گری، اطلاعاتی را به کار می‌گیرند که روشن، سازگار و همخوان باشند. در بهره‌گیری از اطلاعات در این سه روند، هر کس در «تحلیل‌گری از ناهمسانی» از روالی که همانند رویه دانشمندان اجتماعی آموزشیافته باشد، بهره می‌گیرد. (کِلّی، ۱۹۴ :۱۹۶۷)

۴. انگاره‌سازی آگاه‌مندی نبایستی با انگاره ناهمخوانی آگاه‌مندی اشتباه گرفته شود. انگاره نخست گویای آن است که هر کس رویه‌ای ساده را برای پردازش اطلاعات پدید می‌آورد تا سازگاری را نگه دارد و روندی را توضیح می‌دهد که پیشتر یا درست همزمان با تصمیم‌گیری روی داده باشد. دومین انگاره، با تمرکزی که بر وضعیت پس از تصمیم‌گیری دارد، بر این برداشت استوار است که انگیزه‌های خود- پدافندی، هر کس را بر آن می‌دارد که پی‌جوی توجیه‌گری خوبی برای رفتار خود باشد، تا به آنجا که باورهای خود را باز سازمان‌دهی کند تا پشتیبانی بیشتری را از گزینه‌های کرداری وی فراهم آورند.

۵. دلیل‌سازی مقایسه آن چیزی است که انگاره برنامه‌نگار آن را توضیح می‌دهد.

۶. یکی از اثرهای بی‌درنگ این روند آن است که «زمینه‌های مورد کنونی که ناهمخوان با زمینه‌های مورد گسترش هستند را نادیده انگارد». (جرویس ۲۲۰ :۱۹۷۶)

۷. یک نمونه از گرایش بیکر در زمینه پذیرش دیدگاه بوش و اسکاوکرافت، تصمیم وی در پذیرفتن درخواست ایشان درباره سفر خود به بغداد و دیدار با صدام حسین می‌باشد. برپایه گفته درو، اسکاوکرافت تا اندازه‌ای به این دلیل با این دیدار مخالفت کرد که از آن بیم داشت که مبادا وزیر خارجه گرایش به گفتگو درباره دستیابی به

یک توافق یابد. سرانجام بیکر موافقت کرد که در ژنو با وزیر خارجه عراق دیدار کند. به هر روی، در آن زمان دیگر بختی برای دستیابی به یک راه‌حل نبود. زیرا بوش به روشنی اعلام داشت که «در اندیشه گفتگو» نیست و اینکه عراق بایستی «بی هیچ شرطی [نیروهای خود را از کویت] بیرون ببرد. (دِروُ ۱۸۶ :۱۹۹۱).

۸. مقایسه [مورد صدام] با هیتلر طی ماههای پیش از تصمیم فرجامین بوش برای حمله به نیروهای عراقی در کویت بسیار پسندیده به‌شمار می‌آمد.

۹. همان‌گونه که یک مقام در دولت بوش گفته است تحریم و دیپلماسی چیزی به جز پیش‌درآمدهای سیاسی جنگ نبودند؛ که هر کدام یک «دریچه کنترل» به شمار می‌آمد. (دِروُ ۱۸۱ :۱۹۹۱).

۱۰. نخستین رشته آمارها در یکم دسامبر در عربستان سعودی از سوی ژنرال شوارتسکف برای چِنی وزیر دفاع و ژنرال پاول فرستاده شد. دومین دسته آمار در یکم دسامبر از سوی فرمانده نوین نیروی هوایی، ژنرال مریل مک‌پیک (General Merrill McPeak) برای بوش فرستاده شد (وودوارد، ۴۱ـ۳۴۰، ۳۴۹ :۱۹۹۱).

۱۱. اختیار رسمی تا ۲۹ دسامبر فرستاده نشد، ولی تا آن زمان شوارتسکف و مقام‌های بالاتر وی در واشنگتن از پیشتر بر تاریخ و زمان آن توافق کرده بودند (وودوارد، ۵۴-۳۵۲، ۱۹۹۱).

نوشتارنامه

1. Abelson, Robert, 1976, "Script Processing in Attitude Formation and Decision Making", in J.S. Carroll and J.W. Payne, eds., ***Cognition and Social Behavior.*** Hillsdale, N.J.: Lawrence Erlbaum Associates.

2. Clausewitz, Karl von. 1990. "On the Nature of War", in John A. Vasquez, ed. ***Classics of International Relations.*** Englewood Cliffs, N.J.: Prentice Hall.

Drew, Elizabeth. 1991. "Washington Prepares of War", in Micah L. Sifry and Chirstopher Cer, eds. ***The Gulf War Reader: History, Documents, and Opinions.*** New York: Random House.

4. Flory, Ingrid and Alex Roberto Hybel. 1995. "To Intervene or Not to Intervene: A Comparative Analysis of U.S. Actions Toward Guatemala and Bolivia in the Early 1950's" ***Journal of Conflict Studies*** 15: 82-103.

5. George, Alexander L., and Richard Smoke. 1974. ***Deterrence and American Foreign Policy***. New York: Columbia Univeristy Press.

6. George, Alexander L. 1980. ***Presidential Decisionmaking in Foreign Policy: The Effective Use of Information and Advice***. Boulder, Colo.: Westview Press.

7. Hybel, Alex Roberto. 1990. ***How Leaders Reason.*** Oxford: Basil: Basil Blackwell.

8. Janis, Irving L. 1972. ***Victims of Groupthink***. Boston: Houghton Mifflin.

9. Janis, Irving L., and Leon Mann. 1977. ***Decisionmaking: Psychological Analyses of Conflict, Choice and Commitment***. New York: Free Press.

10. Jervis, Robert. 1976. ***Perception and Misperception in International Politics.*** Princeton: Princeton University Press.

11. Kelley, Harold. 1967. "Attribution Theory in Social Psychology", in David Levine, ed., ***Nebraska Symposium on Motivation***. Lincoln: University of Nebraska Press.

12. Klare, Michael T. 1991. "The Pentagon's New Paradigm", in Micah L. Sifry and Christopher Cer, eds., ***The Gulf War Reader: History, Documents, Opinions.*** New York: Random House.

13. Larson, Deborah. 1985. ***Origins of Containment.*** Princeton: Princeton University Press.

14. March, James, and Herbert Simon. 1958. ***Organizations.*** New York: Wiley & Sons.

15. Simon, Herbert. 1957. ***Models of Man***. New York: John Wiley & Sons.

16. Steinbruner, John. 1974. ***The Cybernetic Theory of Decision.*** Priceton: Princeton University Press.

17. Woodward, Bob. 1991. ***The Commanders***. New York: Simon & Schuster.



رئیسان جمهور، سبک رهبری، و روند رایزنی

نوشته: مارگاریت جی. هرمَن و توماس پرستون

از آنجایی که جهان روز به روز پیچیده‌تر و هم‌پیوندتر می‌شود و مسئله‌های فراروی آن کمتر به‌درستی تعریف [و تشریح] می‌شوند، رئیسان جمهور با چیستان‌های فزاینده‌ای در سیاستگذاری برون‌مرزی خود روبرو می‌شوند: بخش‌های بیشتری از دولت دست به کار روند سیاستگذاری برون‌مرزی شده‌اند و در تصمیم‌گیری‌های دولت دستی دارند. در نتیجه، رئیسان جمهور در روند کار روزانه، خود را با شمار روزافزونی از سازمان‌ها، نهادها، و کسانی رو در رو می‌یابند که می‌کوشند بر کردار آمریکا در پهنه بین‌المللی اثر بگذارند. رئیسان جمهور بایستی با کنترل کاری خود بر سیاست برون‌مرزی دولت خود را نگه دارند، زیرا شمار فراوانی از دیگر بازیگران پی‌جوی آن هستند که دستور سیاست برون‌مرزی را تعریف کرده، طرح‌های دیگری را پدید آورده و به‌کارگیری تصمیم‌ها را نمود دهند.

هر رئیس جمهور برای بهبود توان هماهنگی سیاست برون‌مرزی با گذشت زمان ناگزیر می‌شود که اندازه کارکنان کاخ سفید را برای تمرکز بیشتر بر موضوع‌های بین‌المللی افزایش دهد. دستگاه ریاست جمهوری سازمانی پیچیده شده است که نیاز به کارکنان برجسته و مدیریت دارد. این روال رایزنی کمک می‌کند که توانایی‌های رئیس جمهور امروزی را در زمینه چگونگی و اندازه کنترل افزایش داده و رئیس جمهور را از هر آنچه که در زمینه‌های گوناگون رخ می‌دهد، آگاه می‌کند.

دستگاه ریاست جمهوری را می‌توان از راههای گوناگون اداره کرد: هر رئیس جمهور معمولاً بر آن سبک و روال کاری تکیه می‌کند که به خوبی پاسخ‌گوی نیازها و خواست‌های وی باشد. شایسته است بگوییم که هر رئیس جمهور اغلب بر چشم‌اندازهای رایزنان خود و نیز چگونگی روال سازمانی برخورد با موضوع‌های سیاست برون‌مرزی، اثر می‌گذارد. «رهبری امروزی دستگاه نوین ریاست جمهوری، تنها از سوی خود رئیس جمهور راهبری و کارسازی نمی‌شود، بلکه در این راستا رئیس جمهور و دستیارانش دست به کار هستند. این بستگی به... توانمندی‌ها و ناتوانی‌های هر رئیس جمهور و نیز مَنش‌های [کاری و] پشتیبانی دستیاران وی دارد». (گرینستین[1] ۱۹۸۸: ۳۵۲). منش کسانی را که هر رئیس [برای رایزنی] برمی‌گزیند یا اجازه گزینش ایشان را می‌دهد و نیز چگونگی ساختاری کاری این دستیاران را که خود وی شکل می‌دهد، نه‌تنها می‌تواند رهنمود خوبی برای شناخت چگونگی خود روال رایزنی و کارکرد آن باشد، بلکه می‌تواند نمایانگر اندازه کامیابی هر رئیس جمهور در کوشش خود برای کنترل بر رفتار و کارکرد سیاست برون‌مرزی آمریکا باشد.

ما در این فصل به بررسی این می‌پردازیم که چگونه سبک رهبری هر رئیس جمهور بر ساختار روال کاری رایزنی اثر می‌گذارد. چارچوبی را که ما به کار گرفته‌ایم برپایه بررسی‌های گذشته از چگونگی سازمان‌دهی رئیسان جمهور در رابطه با رایزنان خود، استوار می‌باشد. برای روشنگری این چارچوب، ما به بررسی چگونگی سازمان‌دهی رئیسان جمهور بوش و کلینتون و چگونگی بهره‌گیری ایشان از رایزنان، در سیاست‌گذاری برون‌مرزی می‌پردازیم.

ویژگی‌های سبک‌های رهبری رئیسان جمهور

یک بررسی از نوشتارهای سبک رهبری رئیسان جمهور آمریکا، سه ویژگی را نمایان می‌کند که بر چگونگی راه سازمان‌دهی رئیسان جمهور در شکل‌دهی به کارکنان کاخ سفید اثر می‌گذارند: ۱. اندازه درگیری در روند سیاست‌گذاری، ۲. این باور که می‌توانند بر آنچه که در

1. Greenstein

تصمیم‌گیری روی می‌دهد کنترل داشته باشند، و ۳. حساسیت در برابر محتوای سیاسی (نگاه کنید به هرمَن و پرستون، ۱۹۹۷). ما در زیر خواهیم گفت که این ویژگی‌ها به همکنشی پرداخته و چگونگی ساختار روند کاری هر رئیس و اداره دستگاه رایزنی او را نمود می‌دهد.

درگیری کاری

اندازه‌ای که هر رئیس جمهور می‌خواهد در سیاست‌گذاری برون‌مرزی دست داشته باشد نمایانگر علاقه و تخصص وی در سیاست‌گذاری برون‌مرزی می‌باشد. اگر یک رئیس جمهور علاقه‌ای به سیاست برون‌مرزی و تخصصی در این زمینه داشته باشد، احتمال بسیار افزون‌تری دارد که در روند سیاست‌گذاری برون‌مرزی مشارکت کند. (برای نمونه نگاه کنید به: کرَب[1] و مالکَهی[2]، ۱۹۸۸؛ و جورج، ۱۹۸۰). همانا داشتن تجربه و پیشینه سیاسی یک رئیس جمهور نشان داده است که بر چگونگی سبک ریاست جمهوری و رویه همکاری و هم‌کنشی دستگاه رایزنی اثر گذاشته و چگونگی تأکید زورمندانه رئیسان جمهور بر سویگیری‌های ایشان را در موضوع‌های سیاسی نمایان می‌کند.

تجربه گذشته به رئیسان جمهور امکان می‌دهد که این احساس را دارا باشند که در وضعیت‌های معین سیاسی دریابند کدام کردارها کارآمد و کدامین‌ها ناکارآمد هستند، و نیز به ایشان کمک می‌کند که زمینه‌های کارساز را از زمینه‌های نامربوط تشخیص دهند. همچنین این تجربه بر چگونگی اندازه بایسته‌های یادگیری ضمن کار، رفتار نمایشی هر رئیس جمهور که در پیش می‌گیرد، و اعتماد هر رئیس جمهور در همورزی با رایزنان اثر دارد، و این به جا می‌باشد، زیرا هر رئیس جمهور احساس کارآیی در پهنه سیاست برون‌مرزی کرده و اگر علاقه داشته باشد یا گمان کند که تجربه‌ای در این زمینه دارد، این احساس افزایش می‌یابد (جورج ۱۹۸۰). این کار با داشتن علاقه و تجربه [از سوی رئیس جمهور] خرسندکننده‌تر و آسان‌تر است و هنگامی که رئیس جمهور می‌تواند دریابد که وارد چه موضوع‌هایی بشود و بر چه چیزهایی تمرکز کند، کار

1. Crabb 2. Mulcahy

بهتر پیش می‌رود. با دست به‌کاری [خود رئیس جمهور] در روند [سیاست‌گذاری برون‌مرزی] گرایش به سهیم‌شدن در هر آنچه که روی می‌دهد، و در رأس حل مسئله جای‌داشتن در زمینه سیاست برون‌مرزی اهمیتی فراوان دارد. بدون این احساسِ اثرگذاری و علاقه، رئیسان جمهور، احتمالاً اختیار سیاست‌گذاری برون‌مرزی را به دیگران واگذار می‌کنند.

کنترل

اندازه‌ای که هر رئیس جمهور گمان می‌کند بر رویدادهای روند سیاست‌گذاری برون‌مرزی کنترل دارد دومین زمینه مهم در سبک رهبری ریاست جمهوری می‌باشد. این تمرکز بر کنترل کاربردها و کارسازی‌ها نیز بر چگونگی گزینش رایزنان و چگونگی همکاری و هم‌ورزی ایشان اثر دارد. روی‌هم‌رفته رئیسان جمهور که خواهان کنترل بر پیرامون‌گاه‌های خود هستند، پیگیر آرام‌سازی کشمکش‌ها میان رایزنان خود می‌شوند و نیز در راستای رسیدن به آرمان‌های خود چنان ساختاری [در دستگاه رایزنی] پدید می‌آورند که بتوانند کنترل آن را داشته و در اختیار بگیرند و در آن بالاترین اختیار را دارا باشند (برای نمونه نگاه کنید به: جانسون ۱۹۷۴؛ و هِس ۱۹۸۸). رئیسان جمهور کسانی را به گرد خود می‌آورند که به ایشان وفادار بوده، آرمان‌های ریاست جمهوری را دنبال کرده، و رئیس جمهور را در راستای رسیدن به آرمان‌ها یاری دهند. این‌گونه رئیسان جمهور، خواهان آن هستند که رایزنان هم‌ـ اندیش را برگزینند که در زمینه‌های حقوقیِ توجیه‌گری با ایشان سهیم باشند تا دیدگاه جهانی ایشان در شاخه اجرایی دولت برتری یافته و به کار آید.

رئیسان جمهوری که خواهان چنین کنترلی نیستند، اغلب کشمکش میان رایزنان خود را تحمل می‌کنند، زیرا این کار مایه انگیزش گفتگو و گفت‌وشنود در دستگاه رایزنی شده، مایه بالندگی فرصت‌ها برای یک‌رشته از دیدگاهها و گزینه‌هایی که بایستی به بحث بگذارند، می‌شوند. «بهترین و روشن‌اندیش‌ترین» رایزنان و با برخورداری از برخی گوناگونی‌ها، در مقایسه با یک دستگاه رایزنی که روی‌هم‌رفته «همگی همانند یکدیگر باشند» برتر شناخته می‌شود.

امکان دارد که «مقام‌های برابر» تحمل‌شده و تشویق شوند که در زمینه‌های تخصصی خود، دیدگاه رئیس جمهور را نمود داده و گسترش دهند.

حساسیت

سومین ویژگی پیوسته به سبک رهبری ریاست جمهوری دربرگیرنده حساسیت ریاست جمهوری به محتوای سیاسی می‌باشد که سیاستگذاری برون‌مرزی برپایه آن نمود می‌یابد. این گویای اندازه اهمیتی است که هر رئیس جمهور درباره حسابگری و پاسخ، با نگرش به محدودیت‌های درون‌مرزی و برون‌مرزی، به هر موضوع می‌دهد؛ یعنی اینکه آمریکا چه کارهایی را می‌تواند در هر بخشی از زمان در سیاست برون‌مرزی خود به انجام رساند؟ به سخنی دیگر، آیا محدودیت‌ها را به شمار آوَرَد و با آنها به‌گونه‌ای کنار بیاید، یا اینکه با آنها به چالش برخاسته و آنها را دور بزند؟ (برای نمونه نگاه کنید به بروک[1] و گرینستین، ۱۹۹۱؛ و هرمن و کِگلی[2] ۱۹۹۵). رئیسان جمهور اطلاعات متفاوتی از پیرامون‌گاه سیاسی خود می‌خواهند، و این بستگی به رویکرد ایشان درباره هر مسئله فراروی دولت دارد.

رئیسان جمهوری که گرایش به چالش‌گری با محدودیت‌های فراروی خود دارند، اغلب اندیشه‌ای (برگرفته از انگیزه، ایدئولوژی، راهبرد) دارند که از این راه می‌خواهند آن را گسترش داده و در نتیجه به دنبال دریافت اطلاعاتی می‌روند که از چنین اندیشه‌ای پشتیبانی یا در برابر آن خموشی گزیده باشد. «نام این بازی» طرفداری و تشویق می‌باشد. این‌گونه رئیسان جمهور حساسیت کمتری را نسبت به حساس‌مندی و پیچیدگی در پیرامون‌گاههای سیاسی خود دارند، و بیش از هر چیز بر پالایش گفتمان‌های لازم برای جلب پشتیبانی یک اکثریت، تمرکز می‌کنند. احتمالاً این‌گونه رئیسان جمهور به قیاس‌گری‌ها و گمان‌زنی‌های کلیشه‌ای از مخالفان خود طی توضیح‌گری سیاسی می‌پردازند زیرا به درستی می‌دانند که چه می‌خواهند.

آن رئیسان جمهوری که گرایش به ارج‌نهی به محدودیت‌های گمان‌شده سیاسی دارند و

1. Bruke
2. Keely

در برابر [نقض] آن واکنش نشان می‌دهند، علاقمند به آن هستند که ژرفا و دامنه پندار همگانی و چگونگی حل هر مسئله را نمایان کرده، و نیز دریابند که در چه شرایطی چه پندارهایی معین برتری می‌یابند. این خواست در میان است که هم اطلاعات سازگار و هم اطلاعات ناسازگار را بدانند تا شناخت جایگاه خود را در گستره سیاسی مشخص کنند. برای آن رئیسان جمهوری که چرخه ارتباط و تماس، مهم به شمار آورده می‌شود، رایزنانی را برمی‌گزینند که دسترسی بسیار گسترده‌ای به پایگاههای کشوری و حوزه‌های انتخابیه داشته باشند. این‌گونه رئیسان جمهور نسبت به پیرامون‌گاه‌های سیاسی خود بسیار حساس بوده، خواهان کاوش گسترده برای دریافت اطلاعات بوده، گفتگوهای فراوانی درباره سیاست موردهای اضطراری آینده می‌کنند، و خواهان گفتمان سیاسی پیش از هر گونه تصمیم‌گیری هستند.

اثر سبک رهبری رئیس جمهور بر روال رایزنی

دانشوران در تعریف سازمان‌های اجرایی و ریاست جمهوری بر چند کارکرد این‌گونه سازمان‌ها تأکید می‌ورزند. این کارکردها به گرد محور وظیفه، انگیزه و کنترل، و نیز هماهنگی و همبستگی می‌گردند. درون دستگاه رایزنی ریاست جمهوری نیاز به آن هست که دشواری‌ها را حل کرده، انگیزه‌آوری کنند، گونه‌ای از نماد کنترل باشد، و به سیاست‌هایی دست یابند که بتوانند پشتیبانی [همگان] را به دست آورند. این کارکردها به تخصص‌مندی، تمرکزدهی، و هماهنگی می‌انجامند (ویلنسکی[1] ۱۹۶۷). در زیر ما خواهیم گفت که سه ویژگی سبک ریاست جمهوری که در بالا درباره آنها گفتگو شد، راه تخصص‌مندی، تمرکزدهی، و هماهنگی مشخص در هر دولت ریاست جمهوری معین را نمود می‌دهند. ما خواهیم گفت که دست به‌کاری ریاست جمهوری در روند سیاست‌گذاری برون‌مرزی نشانه تخصص‌گرایی سیاست برون‌مرزی است. این دست به‌کاری [رئیس جمهور] گویای آن است که رئیسان جمهور می‌خواهند دستورکار سیاست برون‌مرزی را سیما دهند. نیاز رئیسان جمهور به کنترل [و چگونگی آن]، احتمالاً نشانه اندازه

1. Wilensky

تمرکزدهی [کار سیاست برون‌مرزی] در دستگاه رایزنی می‌باشد. این دگرگونی سبک رهبری بر چگونگی ساختار اختیارها [ی تصمیم‌گیری] در کاخ سفید اثر می‌گذارد. حساسیت نسبت به اطلاعات پایه‌ای گویای آن است که چگونه رئیسان جمهور در راه هماهنگی سیاست‌گذاری گام برداشته و برای دریافت پشتیبانی از سیاست‌های خود به چه جایی چشم امید می‌دوزند.

تخصص‌مندی

درجه درگیری [رئیس جمهور] در روند سیاست‌گذاری برون‌مرزی، در اینجا برای روشن‌گری چگونگی تخصص‌مندی به کار گرفته شده است. ما می‌گوییم که سبک رهبری یک رئیس جمهور، در جایی که وی علاقه یا تجربه در پهنه سیاست برون‌مرزی داشته باشد اثر بیشتری بر تمرکزدهی و هماهنگی دارد. یک رئیس که درگیر سیاست‌گذاری برون‌مرزی می‌شود، می‌خواهد خودش کارکنان کاخ سفید مسئول در سیاست برون‌مرزی را سازمان داده و اثری هم بر چگونگی کار این کارکنان داشته باشد. افزون‌بر این، این‌گونه رئیسان جمهور، احتمالاً نگرش بیشتری به موضوع‌های سیاست برون‌مرزی دارند و گوش به زنگ دشواری‌ها و فرصت‌های ممکن در پهنه بین‌المللی هستند. نموددهی به سیاست برون‌مرزی بخش کانونی دستورهای کاری این‌گونه رئیسان جمهور می‌باشد. رئیسان جمهوری که کمتر علاقه یا تجربه در سیاست برون‌مرزی دارند، به احتمال فراوان مسئولیت‌های کنترل و کارورزی در موضوع‌های سیاست برون‌مرزی را گسترش داده، و به دیگران اجازه می‌دهند که کارآوری‌های روزانه دستگاه سیاست برون‌مرزی را سامان دهند.

تمرکزدهی

سازمان‌های پیچیده دارای کارکنانی با آرمان‌ها و علاقه‌هایی گوناگون هستند. اختلاف‌هایی که عموماً نمی‌شود از راه رأی‌گیری به راه‌حل برسند، ولی می‌توان آنها را از راه پدیدآوری یک رده‌بندی [دیوان‌سالارانه] و یک الگوی اختیارمندی سازمانی حل کرد. اینکه یک

رئیس جمهور می‌خواهد تا چه اندازه بر دستگاه رایزنی خود کنترل داشته باشد، چگونگی الگوی اختیاردهی آن را نمود و سامان می‌دهد.

رئیسان جمهوری که خود راکنترل‌کننده سراسر رویدادها به شمار می‌آورند، خواهان آن هستند که تصمیم پایانی را خود بگیرند، یعنی می‌خواهند شایانه‌ها و برترینه‌های خودشان را به پیش ببرند. این‌گونه رئیسان جمهور خود را والاترین اختیارمند می‌دانند که در نتیجه خواست و سویگیری ایشان را نمی‌توان دگرگون کرد. این‌گونه رئیسان جمهور احتمالاً پهنه اختیارات را در یک روال رده‌مندانه سازمان می‌دهند که خود رسماً در بالای این هرم فرماندهی جای دارند. پردازش اطلاعات، تعریف مسئله، و پدیدآوری گزنیه در سطح‌های پایین این هرم فرماندهی به انجام رسیده و پله‌پله بالا آمده به دست رئیس جمهور می‌رسند. دستگاه رایزنی ایشان در یک ساختار رده‌مندانه رسمی و نسبتاً نرمش‌ناپذیر سازمان می‌یابند. در چنین چارچوبه‌ای راه درست انجام کار و الگوی [اندازه‌های] اختیار [هر مقام] به خوبی تعریف و تعیین شده‌اند.

از یک سو، اگر رئیس جمهور بر این باور شود که هر آنچه راکه روی می‌دهد، می‌توان به گونه‌ای میانه‌روانه‌تر حتی در سطحی پایین کنترل کرد، کمتر احتمال می‌رود که رئیس جمهور یک الگوی رسمی اختیار رده‌مندانه را در پیش گیرد و اغلب زمانی که تصمیم‌ها از راه هم‌رأیی یا همگامی گرفته می‌شوند، آرامش بیشتری می‌یابد. اینکه چه کسانی در تصمیم‌گیری شرکت کنند و چگونه روند آن ساختار یابد، بیشتر وابسته به وضعیت و مسئله‌ای است که رئیس جمهور فرا روی خود می‌یابد. گونه‌ای شُل‌گیری و نارسمی‌بودگی در الگوی اختیار هست که کار رسیدن به هم‌رأیی را برای رئیس جمهور آسان می‌کند. رئیس جمهور باز هم بر بالا [ی هرم] جای دارد، ولی آگاهانه این روال را برگزیده است تا دیگران را نیز به گونه‌ای مستقیم در تصمیم‌گیری شرکت داده و راههای غیررسمی بیشتری را درباره اختیارمندی فراهم آورد، زیرا نیازی به آن نمی‌بیند که خود را متصدی هر آنچه که رخ می‌دهد، بداند.

هماهنگی

رئیسان جمهور پایگاههای گوناگونی درون و برون دولت دارند، که [دیدگاهها و] نگرانی‌های آنها نیز بایستی در سیاست‌گذاری جای داده شوند. مانند کنگره، سازمان‌های اجرایی، گروههای بهرجوی گوناگون، حزب‌های سیاسی، پندار همگانی، و دیگر رهبران ملی. رئیسان جمهور با یکدیگر تفاوت دارند: در اینکه تا چه اندازه بهرمندی‌های این پایگاه‌های کشوری را در حساب‌گری‌های خود جای دهند و نیز چگونگی نقشی راکه بایستی از سوی رایزنان [ایشان] در برابر این پایگاهها بازی شود. افزون‌بر این، رئیسان جمهور در زمینه ناتوافقی میان دستیاران نزدیک خود، شکیبایی‌های متفاوتی داشته و درباره همورزی‌های اجتماعی سلیقه‌های گوناگونی دارند. از این‌روی، راهیایی راکه رئیسان جمهور طی آنها گروههای فراوانی از کارکنانی که دست به کار در سیاست‌گذاری برون‌مرزی هستند، هماهنگ می‌کنند، با نگرش به برترینه‌های هر رئیس جمهور در زمینه‌های مدیریت اطلاعات، هم‌کرداری‌ها و داد و ستدها و کشمکش‌های میان کارکنان، تفاوت دارند. درجه حساسیت رئیسان جمهور به محتوای سیاسی، اطلاعاتی را درباره چگونگی دست‌به کاری ایشان در زمینه پدیدآوری هماهنگی، به دست ما می‌دهد.

همان‌گونه که جورج (۱۹۸۰) در بررسی سیاست‌گذاری برون‌مرزی رئیسان جمهور آمریکا می‌گوید، آن رئیسان جمهوری که کمتر نسبت به محتوای سیاسی حساسیت نشان داده یا پاسخ‌گو هستند گرایش به آن دارند که با یک دستور کار که چارچوب چگونگی برداشت‌گری و تفسیر هر وضعیت را دربر دارد، به کاخ سفید می‌آیند. این‌گونه رئیسان جمهور خواهان یافتن اطلاعاتی از پیرامون‌گاه خود هستند که تفسیر خودشان را از وضعیت یا سویگیری ایشان تأیید کند و از هر نشانه‌ای که تأییدگر نباشد، می‌گذرند (نیز نگاه کنید به بروک و گرینستین، ۱۹۹۱؛ و کَرب و مالکهی ۱۹۸۸).

نگرش این‌گونه رئیسان جمهور بر تشویق دیگران به پشتیبانی از سویگیری خود استوار است. و همانا، این‌گونه رئیسان جمهور وقت خود را صرف پدیدآوری یک موضوع و جلب پشتیبانی دیگران از آن می‌کنند. این رئیسان جمهور خواهان رایزنانی هستند که متقاعد به دیدگاه

ویژه ایشان شده و بتوانند «رأی‌ها» یا پایگاههایی را جذب کنند که نیاز کامیابی و پیروزی را تأمین کنند. این‌گونه رئیسان جمهور علاقه‌مند به برخورد رو در رو با هر وضعیت هستند تا در هر مسئله به یک راه‌حل سریع دست یافته، قاطع باشند، و دستورهای کاری خود را در هر روند به پیش ببرند. تأکید ایشان بر بسیج، کاربرد، و کارآیی حل هر مسئله است.

رئیسان جمهوری که بیشتر به محتوای [سیاست] پاسخ‌گو هستند، تأکید بیشتری بر پیرامون‌گاه‌های خود دارند و می‌خواهند مطمئن شوند که پایگاههای کشوری چگونه به رویدادها نگریسته و چگونه می‌توانند پشتیبانی آنها را به دست آورند. گمان ایشان بر آن است که سیاست، چانه‌زنی و بده‌بستان و سازش را دربر دارد. همچنین نرمش‌پذیری، زمان‌شناسی سیاسی، و پدیدآوری همرأیی را ابزارهای مهم رهبری می‌دانند. این‌گونه رئیسان جمهور هم تعریف مسئله و هم شناسایی یک سویگیری را از راه کنترل و دریافتن آنچه را که دیگران مهم به‌شمار می‌آورند، دانسته، از آن پشتیبانی می‌کنند، و آن را به انجام می‌رسانند، به دست می‌آورند. همچنین یک‌رشته سناریوهای دیگر راکه در محتوای [سیاسی] روز امکان‌پذیر باشند، پذیرفته و اغلب «این اندیشه‌ها را از بالای بام سیاست به گردش درمی‌آورند تا دریابند که چه کسی از آنها ستایش می‌کند». در این زمینه، بازخور، در یاری‌رساندن به رئیسان جمهور مهم بوده، و رفتار ایشان را برای تناسب و هماهنگی با هر وضعیت، تعدیل می‌کند. این رئیسان جمهور بر پدیدآوری شبکه‌ها، همکنشی‌های همکاران، و تواندهی به دیگران، تمرکز می‌کنند. روابط برای آن‌گونه رئیسان جمهور مهم است که خواهان یافتن اندازه موافقت و مخالفت در هر موضوع هستند و به دنبال آن چیزهایی می‌روند که در زمان خود، شدنی و انجام‌پذیر باشند.

یک نمونه‌شناسی از روابط رئیس جمهور ـ رایزن

سه سبک متفاوت رهبری ریاست جمهوری، مایه پدیدآوری یک نمونه‌شناسی هشت‌گانه ممکن در روال‌های رایزنی می‌شوند. این نمونه‌شناسی در نمودار ۱-۲۴ به نمایش درآمده است. هر خانه از این نمونه‌شناسی گویای یک گونه جداگانه از روابط میان رئیس جمهور

و رایزنان وی، با نگرش به سبک رهبری ریاست جمهوری، می‌باشد. واژه‌های درون‌خانه‌ها گویای برداشت‌گری کلی از راهی است که یک سبک رهبری طی آن می‌تواند به یک روال رایزنی شکل دهد. این واژه‌ها، نقشی راکه یک رئیس جمهور با یکی از ویژگی‌هایی که دست به کارِ روندِ سیاست‌گذاری می‌شود، تعریف می‌کنند؛ همچنین گویای این هستند که یک رئیس جمهور با ویژگی خود چگونه رایزنانی را برمی‌گزیند و چگونه ایشان را سازمان می‌دهد.

نمودار ۱-۲۴ نمایانگر آن است که رئیسان جمهور آمریکا از زمان ترومن در این چارچوب نمونه‌شناسی می‌گنجند: که این برپایه داشتن تجربه (یا تخصص) پیش از رسیدن به این مقام در زمینه سیاست برون‌مرزی، باور به اینکه می‌توانند آنچه راکه رخ می‌دهد کنترل کنند، و حساسیت ایشان به محتوای سیاسی، استوار می‌باشد. رئیسان جمهوری که در نمودار ۱-۲۴ جای گرفته‌اند برپایه نمره‌دهی به دگرگون‌پذیرها و باکاربرد فن ارزیابی شخصیتی ـ در ـ یک ـ نگاه انجام گرفته است (هرمن ۱۹۸۷a و ۱۹۸۷b).

نمودار ۱-۲۴

نمونه‌شناسی روال‌های ممکن رایزنی ریاست جمهوری برپایه سبک رهبری رئیس جمهور

			تجربه پیشین در سیاست‌گذاری برون‌مرزی	
			بالا	پایین
		پایین	مستقیم (نیکسون)	داورانه (ترومن، جانسون)
بالا	حساسیت به محتوا			
		بالا	رهنمودین (آیزنهاور)	هماهنگانه (کارتر، کلینتون)
باور توانایی کنترل				

نمره‌دهی به رئیسان جمهور نمایانگر دامنه اثرگذاریشان بر رویدادها، برپایه گفته خودشان بوده، و این یک ارزیابی از باور ایشان درباره داشتن توان کنترل بر رویدادها می‌باشد؛ همچنین نمره‌دهی شامل توان تشخیص ایشان درباره کسان و چیزهایی که پیرامونشان را فرا گرفته‌اند، می‌شود (که این چیزها در رده‌های سیاه / سفید، یا این / یا آن جای می‌گیرند که رده‌بندی در اینجا به معنی خلاف محتوایی‌گری و متفاوتی است)، حساسیت به محتوای سیاسی نیز اندازه‌گیری شده؛ و تجربه پیشین هر کدام در پهنه سیاست برون‌مرزی مایه درگیری یا نگرانی نسبت به سیاست برون‌مرزی شده است.

در نمودار ۱-۲۴ اگر سبک رهبری در رده «بالا» جای گرفته باشد، به معنی آن است که از میانگین دیگر رئیسان جمهورِ نام برده شده در نمودار بالاتر است؛ و «پایین» در رده‌بندی نمایانگر آن است که نمره آن با رئیس جمهور از میانگین پایین‌تر بوده است. با بررسی نمودار ۱-۲۴ به سرعت می‌توان دریافت که از زمان جنگ جهانی دوم، رئیسان جمهور خواهان داشتن کنترل بر شاخه اجرایی فرمانروایی بوده‌اند (یعنی ۶ نفر از ۹ تن یا ۶۷٪). رئیسان جمهور در زمینه داشتن تجربه در سیاست برون‌مرزی به‌گونه‌ای مساوی تقسیم می‌شوند (چهار نفر از ۹ تن، یا ۴۴٪، دارای تجربه گسترده بوده‌اند) و درباره حساسیت به محتوای سیاسی (۵ نفر از ۹ نفر، یعنی ۵۶٪ بسیار حساسیت داشته‌اند). همه خانه‌های نمودار ۱-۲۴ به جز دو خانه از آن در این بررسی گنجانیده شده‌اند. این رئیسان جمهور دارای سبک‌های رهبری متفاوتی بوده‌اند.

به هر روی، برای ما مهم است که دریابیم رئیسان جمهور در شرایطی معین، ممکن است در خانه‌های نمودار ۱-۲۴ جا به جا شوند. چنین وضعی شامل رئیسان جمهوری می‌شود که معمولاً کمتر درگیر دشواری‌های سیاست برون‌مرزی شده‌اند؛ که البته ممکن است به ناچار به سوی این‌گونه رویدادها کشانده شوند- مانند یک بحران بین‌المللی، یک دشواری بین‌المللی برای رئیس جمهور، یک دیدار سران، یک سخنرانی در برابر یک سازمان بین‌المللی، یک درخواست از سوی رهبری یکی دیگر از کشورها، و در نتیجه درگیر در روند سیاست‌گذاری بین‌المللی شوند. در چنین وضعیت‌هایی، این‌گونه رئیسان جمهور از سبک همتایان خود که بیشتر درگیر [در

سیاست‌گذاری برون‌مرزی] بوده‌اند، تقلید می‌کنند. برای نمونه می‌توان گفت هنگامی که جنگ ویتنام بالا گرفت، لیندون جانسون (به‌رغم خواست درونی خود) ناگزیر شد تمرکز خود را از برنامه جامعه بزرگ[1] خود کاهش دهد، و به مسئله جنگ روی آورد. پیامد، آن بود که وی فراتر از چارچوبه روال رایزنی و رایزنانی را که خود برای این کار برگزیده بود، رفت، و رهنمودگرانه به کار پرداخت (نگاه کنید به بِرک و گرینستین ۱۹۹۱؛ کرَب و مالکهی ۱۹۸۸). اگر چنین نمی‌شد، جانسون بهتر می‌دانست که در زمینه سیاست‌گذاری برون‌مرزی با رایزنان خود همچون داور به کار افتد. (نگاه کنید به کلیفورد[2] ۱۹۹۱؛ کرَنز[3] ۱۹۷۶).

سه رئیس جمهور آمریکا در میانگین این گروه رهبران آمریکا پس از جنگ جهانی دوم بوده‌اند: جانسون، ریگان، و بوش. این رئیسان جمهور را می‌شد در زمینه ویژگی سبک رهبری هم پایین و هم بالا به شمار آورد. جانسون و ریگان در زمینه کنترل رویدادها میانه بودند؛ بوش در زمینه محتوای سیاسی میانه بود. ما در جاسازی این رئیسان جمهور در خانه‌ای معین از نمودار ۱-۲۴ نمره‌های ایشان را در زمینه چند ویژگی دیگر نیز به حساب گذاشته‌ایم. اگر چنین رئیس جمهوری در زمینه نیاز به قدرت و خود-اعتمادی در مقایسه با دیگران نمره بالا بگیرد، میانگین باور وی در توانایی کنترل رویدادها نمره بالا می‌یابد؛ و در غیر این‌صورت نمره پایین می‌شود. این دو ویژگی را می‌توان در زمینه توان‌دهی به نیاز رهبر به کنترل دستگاه سازمانی خود، نسبت داد. (هرمن b ۱۹۸۷). جانسون در زمینه نیاز به قدرت بالا بود و در مقایسه با دیگر رئیسان جمهور ـ که در نمودار ۱-۲۴ آمده‌اند ـ در خود-اعتمادی نمره بالا داشت، و از این‌روی در زمینه کنترل، بالا به شمار آورده می‌شود. ریگان خلاف این است، زیرا در نیاز به قدرت و خود-اعتمادی در مقایسه با دیگران، پایین به‌شمار می‌آید، و از این‌روی در زمینه کنترل نمره پایین دارد. در زمینه پژوهش درباره حساسیت به محتوای سیاسی (هرمن b ۱۹۸۷) گفته می‌شود که اگر رهبران به شدت بی‌اعتماد نسبت به دیگران باشند و جهانیان را به دوستان و دشمنان تقسیم

1. Great Society Program
2. Glifford
3. Kearns

کنند، کمتر حساس به شمار آورده می‌شوند. از آنجایی که بوش در این دو ویژگی پایین بود، وی در رده‌بندی حساسیت نسبت به محتوای سیاسی بالا به شمار می‌آید.

هنگامی که نمره‌های رئیس جمهور، میانه نیستند، می‌توان ایشان را برخوردار از هر دو سبک رهبری دانست و این بستگی به وضعیتی دارد که خود را درگیر آن می‌یابند. نگاه کنید به آنچه که درباره رونالد ریگان نوشته شده است. وی در زمانی که فرماندار کالیفرنیا بود و در زمان ریاست جمهوری، مسئولیت ـ تعیین برنامه‌ها و برترینه‌هاـ در زمینه‌های مورد علاقه خود را به عهده گرفت و در زمینه‌هایی که علاقه نداشت، اختیار آنها [به دستیاران خود] واگذارکرد. در زمینه سیاست برون‌مرزی، موضوع‌هایی که مربوط به کشمکش خاورـ باختر یا جنگ سرد می‌شدند برای ریگان مهم به‌شمار می‌آمدند و می‌خواست کنترل آنها را در دست داشته و بر آنها تمرکز کند (کِنان[1] ۱۹۸۲؛ کِسِل[2] ۱۹۸۴). در موردهایی غیر از اینها، گرایش به آن داشت که اختیار را تقسیم کند. از این‌روی، روال رایزنی ریگان را می‌توان چنین پنداشت که وی نقش نظارتی یا داور یا رهنمودگر را بازی کرده است و این بستگی به چگونگی علاقه وی به مسئله فراروی او داشت.

نمودار ۲-۲۴ تفصیل بیشتری را درباره خانه‌های نمودار ۱-۲۴ در زمینه چگونگی روال‌های رایزنی به دست می‌دهند که برگرفته از سبک‌های گوناگون رهبری می‌باشند. این توضیح‌ها پژوهش درباره رئیسان جمهور با سازمان‌ها، گروه‌ها، و رهبری سیاسی را کلاً در هم می‌آمیزند (برای نمونه نگاه کنید به برنز ۱۹۷۸؛ هاوس[3] ۱۹۹۰؛ ت. هارت[4]، استرن[5] و ساندلیوس[6] ۱۹۹۷؛ هرمن ۱۹۹۳؛ نات[7] ۱۹۹۰).

اطلاعاتی که در نمودار ۲-۲۴ آورده شده، گویای آن هستند که روال‌های رایزنی رئیسان جمهور، اگر بر این باور باشند که بر هر آنچه که روی می‌دهد کنترل دارند، بیشتر رده‌مندانه و رسمی بوده و بالاتر به‌شمار می‌آیند. تمرکز اختیار بیشتری در دست رئیس جمهور است. درونده

1. Cannon
2. Kessel
3. House
4. 't Hart
5. Stern
6 Sundelius
7. Nutt

رایزنان همانا تعریف دشواری، پدیدآوری گزینه، و برنامه‌ریزی بیشتر نمایانگر آن هستند که رئیس جمهور حساسیت افزون‌تری نسبت به محتوای سیاسی دارد؛ ولی اگر بر رایزنانی که نگرانی‌ها، دیدگاه و ایدئولوژی مشترک با رئیس جمهور دارند، تأکید بیشتر شود، رئیس جمهور کمتر نسبت به محتوای سیاسی حساسیت دارد. در جایی که رئیس جمهور به اطلاعات محتوایی حساسیت و مسئولیت بیشتری احساس می‌کند، روال‌های رایزنی، درهایشان را بر رخنه‌گری‌های برونی باز می‌کنند.

روال‌های رایزنی بوش و کلینتون

با بهره‌گیری از رده‌بندی دو رئیس جمهور اخیر آمریکا ـ یعنی جوج بوش[1] و بیل کلینتون ـ که ما برپایه سبک‌های رهبری ایشان انجام دادیم و با نگرش ما به چگونگی روال‌های رایزنی ایشان، آیا ما تأییدی برای نمونه‌شناسی خود در نوشته‌های مربوط به ریاست جمهوری این دو، به دست خواهیم آورد؟ ما در بررسی دولت بوش، بر ارزیابی‌هایی که از روال رایزنی وی از سوی کسانی که در دولت او بودند، روزنامه‌نگاران و دانشورانی که در این زمینه کار می‌کنند، اتکاء کرده‌ایم (برای نمونه نگاه کنید به: بوش و گُلد[2] ۱۹۸۸؛ فریدمن و تیلر ۱۹۹۱؛ گلِد[3] ۱۹۹۵؛ گرین[4] ۱۹۹۲؛ جنتلسون[5] ۱۹۹۴؛ دافی[6] و گودگیم[7] ۱۹۹۲؛ کمپبل[8] ۱۹۹۱؛ داون[9] و فریدمن ۱۹۹۰؛ پودهورتس[10] ۱۹۹۳؛ وینتر[11] ۱۹۹۵؛ وودوارد ۱۹۹۱). ما در بررسی ریاست جمهوری کلینتون از همین گروههای گوناگون همتا بهره می‌گیریم. (برای نمونه نگاه کنید به آپل[12] ۱۹۹۴؛ کمپبل ۱۹۹۶؛ دِروُ ۱۹۹۴؛ دامس[13] ۱۹۹۳؛ «نمره‌دهی به رئیس جمهور»،

---

۱. جوج اچ. بوش پدر جورج واکر بوش که هم‌اکنون و پس از بیل کلینتون به ریاست جمهوری آمریکا رسیده است، می‌باشد.

2. Gold
3. Glad
4. Green
5. Jentleson
6. Duffy
7. Goodgame
8. Campbell
9. Down
10. Podhoretz
11. Winter
12. Apple
13. Dumas

۱۹۹۷؛ هریس[۱] ۱۹۹۷؛ هوگلند[۲] ۱۹۹۷؛ رِنشون[۳] ۱۹۹۵؛ راکمن[۴] ۱۹۹۶؛ واتسون[۵] ۱۹۹۳؛ وودوارد ۱۹۹۴. این نویسندگان چه دیدگاه و برداشتی درباره چگونگی و رویه بوش و کلینتون برای نموددهی به سازمان‌های رایزنی داشته‌اند؟

1. Harris
2. Hoagland
3. Renshon
4. Rockman
5. Watson

نمودار ۲-۲۴

اثرگذاری پیشنهادی در زمینه سبک رهبری ریاست جمهوری در گزینش و سازماندهی رایزنان

		برخورداری از تجربه پیشین در سیاست‌گذاری برون‌مرزی	
		بالا	پایین
حساسیت به محتوا	پایین	علاقه‌مند به پدیدآوری دستور کار علاقه‌مند به تمرکز بر تصمیم‌های مهم وفاداری مهم است فرآیندها به‌خوبی تعریف‌شده و بسیار ساختار یافته‌اند ناتوافقی درباره ابزارها روا داشته شده است، ولی نه درباره آرمان‌ها	علاقه‌مند به ارزیابی، و نه پدیدآوری گزینه‌ها گزینش رایزنانی که نگرانی‌های‌سیاسی همسانی دارند تصمیم از سوی دیدگاه مشترک شکل می‌گیرد رایزنان همچون به‌کاراندازان و پشتیبانان روال سیاسی به شمار می‌آیند
بالا	بالا	علاقه‌مند به برنامه‌ریزی پیش‌بینی دشواری‌ها	خواهان راه‌حل‌های انجام‌پذیری که از دیدگاه سیاسی خریدار داشته باشند

باوراینکه‌توانایی کنترل رویدادها را دارد		رایزنان همچون گروهی گویا به کار گرفته می‌شوند	رایزنان همچون بخشی از گروه به‌شمار می‌آیند
		صرف وقت برای بررسی گزینه‌ها و پیامدها	رایزنان مسئله‌هاوگزینه‌ها را پیشنهاد و شکل می‌دهند
		همبستگی در روال سیاسی ارزشمند است	به سازش ارج گذاشته می‌شود
			خواهان کارشناسانی است که نقش رایزن را بازی کنند
		رایزنان نماینده پایگاه‌های کشوری هستند	سیاست‌گذاری از راه گفتگو
	پایین	علاقه‌مند به نموددهی گزینه	علاقه‌مند به نظارت بر روال سیاسی
		خواهان رایزنانی که دیدگاهی همسان داشته باشند	خواهان رایزنانی است که بتوانند خودشان در یک چارچوب معین کار را به پیش ببرند
		گفتمان بر چگونگی هماهنگی روال سیاسی تمرکز دارد	یک یا دو رایزن برای بازی نقش دروازه‌بانی در زمینه اطلاعات و دسترسی
		گروه ـ اندیشی امکان‌پذیر است	
		رایزنان پشتیبانی روانشناسانه فراهم می‌آورند	
حساسیت به‌محتوا	پایین		
	بالا	علاقه‌مند به روال سیاسی نامتناقض	رایزنان در چارچوبه‌ای معین آزادی برای تصمیم‌گیری سیاسی دارند
		به درون‌دهی از سوی رایزنان ارج گذاشته می‌شود	خواهان‌رایزنانی با مهارتهایی برابرمقام داده‌شده است

(ادامه نمودار ۲-۲۴)

مشارکت در حساب‌پذیری	خـواهـان رایـزنانی است کـه عـلاقه‌مند بـه کـارکرد مستقلانه باشند

خواهان رایزنانی است که می‌شناسد
علاقه‌مند به واکنش از درون و برون دستگاه رایزنی
به هم‌رأیی ارج نهاده می‌شود.

بوش و رایزنان وی

ارزیابی ما از سبک رهبری جورج بوش گویای آن است که دولت وی دو گونه روال رایزنی در رابطه با سیاست برون‌مرزی نمایان کرده است: نخست، جایی که تأکید بیشتر بر راهبردگذاری با رایزنان است، و دیگری، جایی که تمرکز بر مشاوره با رایزنان می‌باشد. در نمونه راهبردگذاری با رایزنان، روی‌هم‌رفته تمرکز بر گزینش یک کردار، و نه کُنِش خواه‌ناخواه می‌باشد؛ نمونه مشاوره با رایزنان درست خلاف نمونه نخست می‌باشد. نگرش مستقیم به سوی آن است که مسئله را تعریف کرده و دریافته شود که آیا نیاز به کُنش هست. دیدگاههای رئیس جمهور از احتمال افزون‌تری برای نموددهی به دستور کار، در نمونه راهبردگذاری در مقایسه با نمونه مشاوره با رایزنان، برخودار می‌باشند. این حقیقت که نمره بوش در زمینه حساسیت به محتوای سیاسی در میان رئیسان جمهور پس از جنگ جهانی دوم که در اینجا به بررسی گذاشته شده‌اند ـ میانگین شده، که نمایان‌گر آن است که وی کمابیش در برابر پیرامون‌گاه سیاسی خود مسئولیت نشان می‌داد، و در این راستا خود را وابسته به وضعیت همزمان یافته، و از این‌روی بایستی گفت که از دو روال رایزنی بهره می‌گرفته است.

نوشته‌هایی که درباره روال رایزنی بوش به نگارش درآمده‌اند، مایه پشتیبانی [الگوی] چارچوب کاری ارائه شده از سوی ما و نیز چگونگی رده‌بندی ما در این باره است. گفته شده است که بوش ترجیح می‌داد که در زمینه سیاست برون‌مرزی وقت صرف کند؛ همانا، چنین می‌نماید که وی مسئولیت سیاست درون‌مرزی را به رئیس کارکنان کاخ سفید، جان سونونو(۱) واگذار کرد. و از این‌رو می‌توان گفت که «وی ساخت و سازهای درون‌مرزی را در زمینه‌ای به شمار می‌آورد که بسیار به خوبی می‌تواند بر پای خود به گردش درآیند» (کمپبل، ص ۶۱ و ۱۹۹۶). بخشی از راهبرد مبارزه انتخاباتی بار دوم بوش در سال ۱۹۹۲ آن بود که «بر اعتبار خود در سیمای یک رهبر سیاست برون‌مرزی» تأکید ورزد (گلَد ۱۹۹۵، ص ۱۲). تجربه پیشین وی در مقام‌های رئیس هیأت نمایندگی آمریکا در سازمان ملل، سفیر در چین، رئیس سازمان اطلاعات

1. John Sununu

مرکزی [سیا]، و نیز سفرهای وی در جهان در مقام معاون رئیس جمهور [رونالد ریگان] به معنی آن بود که وی رهبران بسیاری از کشورها را می‌شناخت و آن رهبران نیز او را می‌شناختند، و از دانش گسترده‌ای در سیاست برون‌مرزی آمریکا برخوردار بوده و می‌تواند این مزیت را به کار اندازد. وی خود را کارشناس به‌شمار می‌آورد، و می‌خواست درگیر در سیاست‌گذاری برون‌مرزی آمریکا باشد.

همین نوشته‌های گویای آن نیز هستند که چگونه بوش، با نگرش به هر وضعیتی که با آن روبرو بود، به‌گونه‌ای متفاوت از رایزنان خود بهره می‌گرفت. وی حساسیت کمتری نسبت به محتوای سیاسی نشان می‌داد ولی هنگامی که تهدید بیشتری را نه‌تنها به سیاست‌های دولت خود بلکه به سیاست‌های مهمی که مربوط به رفاه سیاسی و جایگاه او در تاریخ می‌شد در بهره‌گیری از روال رایزنی خود کمتر فراگیری نشان می‌داد (کمپبل ۱۹۹۱، ۱۹۹۶؛ وینتر ۱۹۹۵؛ وودوارد ۱۹۹۱). نمونه‌هایی از چنین دگرگونی شامل وضعیت‌هایی مانند، درست پیش از تجاوز آمریکا به پاناما، پس تجاوز عراق به کویت، و درباره سیاست بوش نسبت به چین می‌شوند. در هر مورد، بوش احساس می‌کرد که سیاست وی با چالش روبرو شده و خود- آزادی و تخصص وی را به پرسش گرفته‌اند.

بوش، در بیشتر زمینه‌های تصمیم‌گیری درباره سیاست خارجی در دولت خود، از یک رهیافت مشاوره‌ای در روند رایزنی، پیروی کرد. وی علاقه‌مند به پیرامون‌گاهی دوستانه بود که در آن به پدیدآوری یک هم‌رأیی که نامتناقض بوده و از دیدگاه سیاسی چشمگیر باشد، تمرکز می‌کرد (نگاه کنید به: کمپبل ۱۹۹۱؛ گلد ۱۹۹۵؛ وودوارد ۱۹۹۱). در آن زمینه‌هایی از تصمیم‌گیری که با کنگره، رسانه‌های همگانی و پندار همگانی برخورد می‌کردند «تمرکز بر مدیریت واکنش بود» (وودوارد، ص ۸۱، ۱۹۹۱).

وی نگران روحیه رایزنان خود بود، و خواهان آن بود که همگی را در خوی خوب نگه دارد. بوش گرایش به آن داشت از رایزنانی بهره گیرد که از دیرباز ایشان را می‌شناخت؛ همانا «وی ۱۰ تن از ۱۶ تن عضو کابینه خود را دست‌کم از ده سال پیشتر می‌شناخت» (گلد ۱۹۹۵،

پانویس ۳). وی از این کسان آشنا احساس آرامش می‌کرد و رابطه کاری خوب و همکاری شایسته‌ای را با ایشان پدید آورده بود. بوش با رایزنان خود برپایه آنچه که «هُنر-ناممکن[1]» گفته شده است، به کار پرداخت - همان‌گونه که کمپبل (۱۹۹۶، صص ۵۸-۵۷) نوشته است، بوش در رسیدن به هم‌رأیی که مناسب به‌شمار آورده می‌شد و همه دست‌به‌کاران می‌توانستند با آن موافق باشند، کردارگرا و علاقه‌مند به آن بود. اغلب چنین آرمانی به معنی آن بود که وی در موضوع‌های سیاست‌برون مرزی گزینشی برخورد می‌کند، که طی آنها دولت خود را دست به کار کرده، و از «مسئله‌هایی که ردیاب‌ناپذیر گمان می‌شدند» دوری می‌جست. و در این نمونه‌ها هم‌رأیی بسیار نامحتمل بود.

این الگوی رایزنی زمانی که بوش احساس می‌کرد که در یک گوشه‌ای جای گرفته است، دگرگون می‌شد. وی در چنین وضعیت‌هایی، به کشمکش جنبه شخصی می‌داد، و می‌خواست جهان را با دو رنگ سیاه و سفید ببیند (کسانی که از او پشتیبانی می‌کنند و کسانی که پشتیبانی نمی‌کنند) و کمتر نسبت به کارسازی‌های پیرامون‌گاه مسئولیت نشان داده و بیشتر در برابر کاری که کرده بود یا پیشنهادی که داده بود، حالت دفاعی به خود می‌گرفت (کمپبل ۱۹۹۱). هم‌ورزی وی با رایزنانش بیشتر راهبردگونه بود. بوش کسی بود که خود را دارای مأموریتی می‌دانست و از رایزنان خود می‌خواست در دیدگاه او نسبت به هر مسئله‌ای شریک باشند. تنها رایزنانی که دارای دیدگاه همسانی درباره آنچه که رخ می‌داد، بودند، در چرخه درونی راه یافته بودند. تمرکز گفتگو بر چگونگی هماهنگی روال سیاسی بود، و نه اینکه سیاست چه باشد. برای نمونه، پرسش‌ها درباره گزینه‌ها- البته به جز سیاست یورش‌گرانه لشکری که از سوی بوش در رویارویی با تجاوز عراق [به کویت]، به پیش رانده شد- هرگز در نشست‌هایی که بوش در آنها حضور داشت، پذیرفته نمی‌شدند (وودوارد ۱۹۹۱، ص ۳۰۱-۳۰۰). انگیزه از پیجویی درونده رایزنان به درخواست برای پشتیبانی از خواست [رئیس جمهور] دگرگونی یافت، و نگرش از پدیدآوری همگامی به هماهنگی راهبردها در انجام هر وظیفه فراروی، چرخش یافت. در این راستا بوش در نخستین

1. art-of- the- impossible

مرحله‌های بحران خلیج فارس گفت: «اجازه بدهید که یک چیز را روشن کنیم: ما در اینجا گرد نیامده‌ایم که درباره وفق‌دهی سخن بگوییم... ما به دنبال چنان برنامه‌ای نیستیم که چگونه با این کنار بیاییم» (فریدمن و تیلر ۱۹۹۱، ص ۱۸).

هنگامی که بوش تهدیدی را در زمینه سیاست برون‌مرزی به خود- ارزشی، اعتبار سیاسی، یا سیاست‌هایش احساس می‌کرد، بیشتر مصمم می‌شد که کاری در رویارویی با آن وضعیت کند تا اعتبار خود را حفظ کند. در چنین زمان‌هایی، اطمینان بوش به تخصص خود افزایش می‌یافت. او می‌دانست چه بکند و چه چیزی درست است. اغلب دلیل‌سازی وی همراه با «گفته‌های تند و کینه‌جویانه» بود. (کمپبل ۱۹۹۶، ص ۶۳). دشواری‌ها در چارچوب اخلاقی تعریف می‌شدند و نمونه‌پرسی‌ها و خواست شهروندان در برابر چالش به آبرو و اعتبار تخصص وی، از اهمیت کمتری برخوردار می‌شدند. در چنین زمان‌هایی، بوش به یک روال رایزنی که دربردارنده مشاوره با رایزنان، و پدیدآوری همرأیی در راستای روال دیگری که برپایه راهبرد و کاربرد رایزنان برای فراهم‌آوری پشتیبانی اخلاقی و کارسازی بود، گرایش می‌یافت.

کلینتون و رایزنان وی

ارزیابی ما از سبک رهبری بیل کلینتون گویای آن است که وی روال رایزنی خود را در زمینه سیاست برون‌مرزی چنان سازمان می‌دهد که تا آنچه را که روی می‌دهد هماهنگ کند. همان‌گونه که در نمودار ۱-۲۴ نوشته شده، کلینتون نیاز فراوان به کنترل پیرامون‌گاه خود داشت، یعنی می‌خواست در کانون روند سیاست‌گذاری بوده، و بسیار نسبت به محتوای سیاسی و رویدادهای احتمالی در هر زمان، پاسخگو باشد. البته وی کمتر علاقه به سیاست برون‌مرزی داشت، و از این‌روی کمتر درگیری پیوسته در سیاست‌گذاری برون‌مرزی را پذیرا می‌شد. ولی زمانی که کلینتون درگیر [در سیاست برون‌مرزی] می‌شد، می‌خواست مسئولیت را عهده‌دار شده، و گوناگونی‌های گزینه‌های سیاسی آن را وارسی کند.

نوشته‌ها درباره کلینتون و روال رایزنی سیاست برون‌مرزی وی مایه پشتیبانی از

رده‌بندی ما در این زمینه است. کلینتون که در مبارزه انتخاباتی خود وعده داده بود که بر موضوع‌ها و سیاست‌های درون‌مرزی «همچون پرتو لیزری تمرکز» می‌کند، بیشتر وقت دوران ریاست جمهوری خود را بر رسیدگی به موضوع‌های درون‌مرزی نهاد و در این زمینه در نخستین دوره ریاست جمهوری خود در سیاست برون‌مرزی به رایزنان خود مأموریت داد که به «سیاست برون‌مرزی، که او را از دستورکار درون‌مرزی به دور می‌کرد، برسند» (درو ۱۹۹۴، ص ۲۸). اگرچه کلینتون دانش‌آموخته دانشگاه رُدز[1] بود و زمانی را هم در برون‌مرز سپری کرده و نیز در سمت کارآموز برای سناتور ویلیام فولبرایت[2] در زمانی که وی بیشتر کوشش خود را بر سیاست برون‌مرزی تمرکز داده بود، به کار پرداخته بود، ولی علاقه و تجربه کلینتون بیشتر بر درون‌مرز تمرکز داشت. به سختی می‌توان یک ارزیابی از ریاست جمهوری کلینتون یافت که چیزی درباره رویکرد وی به موضوع‌های درون‌مرزی و دوری‌گزیدن از سیاست برون‌مرزی به میان نیاورده باشد. در اینجا نمونه‌ای از چنین دیدگاهی آورده می‌شود: کلینتون «هرگز ناآرامی و ناخواستگی خود را از چارچوبه‌های پایه‌ای سیاست برون‌مرزی پنهان نمی‌کرد» (هوگلند ۱۹۹۷، ص ۵)؛ کلینتون «همچنان جذب سیاست درون‌مرزی» است. (بنت[3] و پیر[4] ۱۹۹۷، ص ۵)؛ گمان می‌رود که کلینتون «تقریباً نسبت به سیاست برون‌مرزی بیگانه است» (گرینستین ۱۹۹۵، ص ۱۳۹)؛ کلینتون با «نگرش‌گاه محدودی که درکارهای برون‌مرزی دارد» ـ هر کسی این احساس را دارد «که وی کارکنان [سیاست برون‌مرزی] را نمی‌خواهد زیرا در این زمینه استادی ندارد» (کمپبل ۱۹۹۶، صص ۶۸-۶۷)؛ کلینتون «نمی‌خواهد زندانی سیاست برون‌مرزی باشد؛ همانا اندیشه وی آن است که سیاست برون‌مرزی را از دخالت در کارهای درون‌مرزی به دور دارد» (راکمن ۱۹۹۶، ص ۳۴۱). حتی هنگامی که کلینتون درگیر در سیاست برون‌مرزی شد، همراه با کارآوری درون‌مرزی بود ـ یعنی، بازیابی درون‌مرز». وی به سیاست اقتصادی برون‌مرزی علاقه داشته، بالاترین برترینه وی کارکرد اقتصادی آمریکا و رقابت‌آمیزی بین‌المللی آن است. این

1. Rhodes University
2. Fullbright
3. Bennet
4. Pear

رویکرد درون‌مرزی به «نبود علاقه در رئیس جمهور نسبت به جهان برون‌مرز و گرایش به گروگان نهادن سیاست برون‌مرزی در چارچوبه‌های درون‌مرزی است» (برمَن و گلدمن ۱۹۹۶، ص ۲۹۸).

کلینتون در هر دو دوره زمامداری کسانی را با تخصص در سیاست برون‌مرزی برگزید تا این جایگاههای مهم کابینه دولت (وزیران خارجه و دفاع، و رئیس سازمان اطلاعات مرکزی) و نیز دستگاه شورای امنیت ملی در کاخ سفید را پر کنند. این متخصصان [سیاست برون‌مرزی] کمبود یا نبودِ تجربه و علاقه کلینتون را به سیاست برون‌مرزی پوشش می‌دادند. البته در همین زمان، کلینتون کسانی را برگزید که سرآمد وی نباشند، و بر این تمرکز کرد که «هیچ‌کسی در میان کارکنان کاخ سفید قدرتی مستقل [از رئیس جمهور] نشود» (درو ۱۹۹۴، ص ۳۳). همه کارکنان [برگزیده وی] بازیگران خوب گروه بودند؛ «وی نمی‌خواست هیچ‌کس دیگری، به جز خودش قدرت فراوان داشته باشد» (درو ۱۹۹۴، ص ۳۴۹). کلینتون علاقه دارد که سرور زنگ‌نواز باشد و مسئله‌هایی راکه در کانون جای داده می‌شوند، برگزیده، و بگوید که چه کسانی در سیاستگذاری دست داشته باشند، وی خود را هماهنگ‌کننده کوشش‌های سیاست برون‌مرزی می‌داند.

از دیدگاه کلینتون، روگاه سیاسی از گفتگو، نمود می‌یابد. «وی برای گفتگو نیاز به زمان دارد، تا سرکردگان را گرد هم آورد» (درو ۱۹۹۴، ص ۵۶). سرشت وی چنین است که «می‌خواهد» تا آن اندازه که امکان‌پذیر است اطلاعات به دست آورد... وی می‌خواهد خرسندانه دریابد که به رایزنان، گروههای مردمی، و دوستان به اندازه کافی دسترسی داشته است» (هریس ۱۹۹۷، ص A۸). «کلینتون آقای تکان‌دهنده آنتن[1] می‌باشد، که می‌کوشد چهره هر کسی را در اتاق بخواند و هرگونه سخت‌انگاری را آرامش دهد... این مانعی است در برابر جاسازی» (ویبب[2]، که هریس آن را بازگو کرده است، ۱۹۹۷، ص A۸). همان‌گونه که شماری از رایزنان گفته‌اند، کلینتون در اندیش‌گری خود گام‌به‌گام به جلو نمی‌رود، بلکه دور یک مسئله می‌چرخد و «تا زمانی که کاملاً ناگزیر نشود» از تصمیم‌گیری خودداری می‌کند». البته «هنگامی که آمادگی

1. Mr. Wiggling Antenna
2. Wiebe

تصمیم‌گیری ندارد و بایستی تصمیم بگیرد، هیچ‌گونه تصمیمی گرفته نمی‌شود» (کمپبل ۱۹۹۶، ص ۷۵) و اگر وی از همان آغاز نگرشی به مسئله نداشته باشد، مانند مورد سیاست برون‌مرزی، احتمال می‌رود که در سرعت‌دهی به روند خود، سیاست وی [در آن زمینه] ناقاطعانه و واکنش‌گرایانه باشد.

همچنین کلینتون خواهان همگامی با سیاست‌های شدنی و انجام‌پذیر است، یعنی از دیدگاه سیاسی امکان‌پذیر باشند. «وی سیاستمداری کامل ـ ورز می‌باشد» (برتن[1] که هریس آن را بازگو کرده است، ۱۹۹۷، ص ۸۸) که بده بستان، چاپلوسی، زد و بند، و تشویق را برای دستیابی به سازش‌های کارساز، درک و خوش می‌دارد. از این‌روی، اغلب وی اندیشه‌ها را آزموده تا دریابد هر کسی چگونه واکنش نشان می‌دهد، و نیز علاقه‌مند به کاوش در «چشم‌اندازهای گوناگون می‌باشد». (راکمن ۱۹۹۶، ص ۳۵۲) و «ترازی را به گرد میز» پدید می‌آورد (درو ۱۹۹۴، ص ۶۹). اغلب این برترینه به معنی آن است که کلینتون خواهان اندرز کسانی است که گرایش سیاسی بیشتری داشته و یا در موضوعی معین تخصص افزون‌تر دارند. چنین رفتاری در روال رایزنی کلینتون خود به خود مایه آن می‌شود که رویکرد سیاست برون‌مرزی بیشتر از چارچوب سیاست درون‌مرزی نمایان شود؛ یعنی سیاستی [درون‌مرزی] که رئیس جمهور و شمار مهمی از رایزنان او به آن علاقه داشتند. تمرکز بر آن بود که اختلاف‌ها به سازش برسند و «هم‌رأیی به دست آید تا کشور به پیش رانده شود» (هریس، ۱۹۹۷، ص ۸۸) و با پیگیری گام‌های افزایشی که جنبشی را پدید می‌آورند [به جایی رسید] ـ نیم‌لقمه بهتر از یک بشقاب خالی است (نگاه کنید به اسمیت ۱۹۹۳، ص ۱۶).

شایسته است بگوییم در بیشتر نوشته‌هایی که درباره روال رایزنی کلینتون نوشته‌اند، مقایسه‌هایی را میان روال وی و روال رایزنی جیمی کارتر نیز انجام داده‌اند. در نمودار ۱-۲۴ خواننده می‌بینند که سبک رهبری کارتر گویای آن بوده است که روندهای رایزنی وی بایستی همسانی‌هایی با روندهای کلینتون داشته باشند. هر دو با اندک تجربه در زمینه سیاست

1. Burton

برون‌مرزی به کاخ سفید آمدند؛ هر دو «خواهان آن بودند که اطلاعات مستقیم به دستشان برسد و نه اینکه از صافی رئیس کارکنان [کاخ سفید] بگذرد» (راکمن ۱۹۹۶، ص ۳۵۲)؛ هر دو رایزنان خود را درگیر در روند سیاست‌گذاری کردند؛ و هر دو کسانی را که تخصص ویژه‌ای داشته یا دوستانشان بودند، یا معتمدان انتخاباتی بودند، به گروههای رایزنی خود آوردند. (برای نمونه نگاه کنید به کمپبل ۱۹۹۶؛ درؤ ۱۹۹۴؛ راکمن ۱۹۹۶).

فرجام سخن

همان‌گونه که یکی از دانشوران (هِس ۱۹۸۸) گفته است، سبک‌های رئیسان جمهور، عادت‌های کاری، اینکه چگونه می‌خواهند اطلاعات را دریافت دارند، کسانی را که ترجیح می‌دهند پیرامون خود داشته باشند، و اینکه چگونه می‌خواهند تصمیم خود را بگیرند، همگی روی هم رفته همچون کلید چگونگی سازمان‌یابی کاخ سفید هستند». در پایان [بایستی گفت که] هر رئیس جمهور آمریکا مسئول سازمان‌دهی کاخ سفید و دولت در دوره زمامداری خود می‌باشد» (راکمن ۱۹۹۶، ص ۳۵۳). و نیز شایسته است یادآور شویم که هر رئیس جمهور به آن‌گونه که می‌خواهد چگونگی روال رایزنی خود را نمود می‌دهد.

در این فصل، ما بر چگونگی اثرگذاری سبک رهبری رئیس جمهور بر ساز و کار روال رایزنی سیاست برون‌مرزی تمرکز کردیم. ما یک نمونه‌شناسی از روال‌های رایزنی به دست دادیم که شامل اطلاعاتی درباره نیاز رئیسان جمهور به کنترل آنچه که در روند سیاست‌گذاری روی می‌دهد، حساسیت یا پاسخوری ایشان در برابر محتوای سیاسی، و تجربه پیشین و علاقه ایشان در موضوع‌های سیاست برون‌مرزی می‌شد. بررسی روال‌های رایزنی سیاست برون‌مرزی بوش و کلینتون تا اندازه‌ای مایه تأیید این نمونه‌شناسی شد. دست‌کم از راههایی که این دو رئیس جمهور را رده‌بندی کرده بودیم. این روشن‌گری‌ها، گویای آن هستند که تفاوت‌های سبک رهبری مربوط به تفاوت‌های برآمده از راهی است که در شاخه اجرایی فرمانروایی به کار می‌افتد. افسوس‌مندانه، «همگامی با این دیدگاه که رئیسان جمهور [به دلیل اینکه در چارچوب نهادین و

قانون اساسی دچار محدودیت هستند] گستره نگرش به رابطه میان شخصیت، سبک مدیریت، و کارکرد ریاست جمهوری را در پانزده سال گذشته، محدود کرده است» (کمپبل، ۱۹۹۶، ص ۵۷). این فصل نمایانگر اهمیت دگرگونی این روند [دیدگاهی] می‌باشد. روی‌هم‌رفته، همان‌گونه که ما نشان دادیم، اینکه چگونه رئیسان جمهور می‌کوشند با محدودیت‌های نهادینه کنار بیایند، اغلب بستگی به این دارد که هر رئیس جمهور کیست [و چه منشی و روشی دارد].

نوشتارنامه

Apple, R. W., Jr. 1994. "Tight Corner for Comeback Kid", ***New York Times***, December 15, A12.

Bennet. James, and Robert Pear. 1997. "A Presidency Largely Defined by the Many Parts of Its Sum", ***New York Times***, December 8, Al

Berman, Larry, and Emily O. Goldman. 1996. "Clinton's Foreign Policy at Midterm". In Colin Campbell and Bert A. Rockman, eds., ***The Clinton Presidency: First Appraisals***. Chatham, N.J.: Chatham House.

Berman, Larry, and Bruce W. Jentleson. 1991. "Bush and the Post-Cold War World". In Colin Campbell and Bert A. Rockman, eds. ***The Bush Presidency: First Appraisals***. Chatham, N.J.: Chatham House.

Burke, John P., and Fred I. Greenstein. 1991. ***How Presidents Test Reality: Decisions on Vietnam, 1954 and 1965***, New York: Russell Sage Foundation.

Burns, James MacGregor. 1978. ***Leadership***. New York: Harper & Row.

Bush, George, and V. Gold. 1988. ***Looking forward***. New York: Bantam.

Campbell, Colin. 1991. "The White House and Presidency under the "Let's Deal' Presidency". In Colin Campbell and Bert A. Rockman, eds., ***The Bush Presidency: First Appraisals***. Chatham, N.J.: Chatham House.

Campbell, Colin. 1996. "Management in s Sandbox: Why the Clinton White House Fialed to Cope with Gridlock". In Colin Campbell and Bert A. Rockman, eds., ***The Clinton Presidency: First Apprasials***. Chatham, N.J.: Chatham House.

Cannon, L. 1982. ***Reagan***. New York:G.P. Putnam's Sons.

Clifford, Clark, 1991. ***Counsel to the President***. New York: Random House.

Crabb, Cecil V., Jr., and Kevin V. Mulcahy. 1988. ***Presidents and Foreign Policy Making.*** Baton rouge, La.: Louisiana State University Press.

Dowd, Maureen, and Thomas L. Friedman. 1990. "The Fabulous Bush and Baker Boys", ***New York Times Magazine***, May 6.

Drew, Elizabeth. 1994. ***On the Edge: The Clinton Presidency.*** New York: Touchstone.

Duffy, M., and D. Goodgame. 1992. ***Marching in Place: The Status Quo Presidency of George Bush***. New York: Simon & Schuster.

Dumas, E., ed. 1993. ***The Clinton of Arkansas: An Introduction by Those Who Know Them Best.*** Fayetteville, Ark.: University of Arkansas Press.

Friedman, Thomas L., and Patrick Tyler. 1991. "From the First, U.S. Resolve to Fight: The Path to War, Bush's Critical Decisions", ***New York Times***, March 3: A18-A19.

George, Alexander L. 1980. ***Presidential Decisionmaking in Foreign Policy: The Effective Use of Information and Advice***. Boulder, Colo.: Westview Press.

Glad, Betty. 1995. "How George Bush Lost the Presidential Election of 1992". In Stanley A. Renshon, ed., ***The Clinton Presidency: Campaigning, Governing, and the Psychology of Leadership.*** Boulder, Colo.: Westview Press.

"Grading the President: Redefining American Leadership". 1997-98. ***Foreign Policy***. No. 109.

Green, F. 1992. ***George Bush: An Intimate Portrait.*** New York: Hippocrene Books.

Greenstein, Fred I. 1995. "Political Style and Plitical Leadership: The Case of Bill Clinton". In Stanley A. Renshon, ed., ***The Clinton Presidency: Campaigning, Governing, and the Psychology of Leadership.*** Boulder, Colo.: Westview Press.

Greenstein, Fred I. 1988. "Nine Presidnets: In Search of a Modern Presidency". In Fred I. Greenstein, ed., ***Leadership in the Modern Presidency***. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.

Harris, John F. 1997. "Winning a Second Term; Waiting for a Second Wind", ***Washington Post National Weekly Edition***, January 20: A8.

't Hart, Paul, Eric K. Stern, and Bengt Sudelius, eds. 1997. ***Beyond Groupthink: Political Group Dynamics and foreign Plicymaking***. Ann Arbor: University of Michigan Press.

Hermann, Margaret G. 1987a. "Handbook for Assessing Personal Characteristics and Foreign Policy Orientations of Political Leaders", ***Mershon Occasional Papers***, Spring.

Hermann, Margaret G. 1987b. "Workbook for Developing Personality Profiles of Political Leaders from Content Analysis Data", ***Mershon Occasional Papers***, Summer.

Hermann, Margaret G. 1993. "Leaders and Foreign Policy Making". In Dan Caldwell and Timothy McKeown, eds., ***Diplomacy, Force, and Leadership: Essays in Honor of Alexander George***. Boulder, Colo.: Westview Press.

Hermann, Margaret G., and Charles W. Kegley, Jr. 1995. "Rethinking Democracy and International Peace: Perspectives from Political Psychology", ***International Studies Quarterly*** 39:511-533.

Hermann, Margaret G., and Thomas Preston. 1994. "Presidents and Their Advisers: Leadership Style, Advisory Systems, and foreign Policymaking", ***Political Psychology*** 15:75-96

Hess, Stephen. 1988. ***Organizing the Presidency***. Washington, D.C.: Brooking Institution.

Hoagland, Jim. 1997. "Crisis-Mamaging in a Fog", ***Washington Post National Weekly Edition***, December 1:5.

House, Robert J. 1990. "Power and Personality in Complex Organizations". In Barry M. Staw and L. L. Cummings, eds., ***Personality and Organizational Influence***. Greenwich, conn.: JAI Press.

Jentleson, Bruce. 1994. ***With Friends Like These: Regan, Bush, and Saddam, 1982-1990***. New York: W. W. Norton.

Johnson, Richard T: 1974. ***Managing the White House: An Intimate Study of the Presidency***. New York: Harper & Row.

Kearns, Doris. 1976. ***Lyndon Johnson and the American Dream***. New York: Harper & Row.

Kessel, John H. 1984. "The Structure of the Reagan White House", ***American Journal of Political Science*** 28: 231-258.

Nutt, Paul C. 1990. ***Making Tough Decisions: Tactics for Improving Managerial Decision Making***. San Francisco: Lossey Bass.

Podhoretz, J. 1993. ***Hell of a Ride: Backstage at the White House follies, 1989-1993***. New York: Simon & Schuster.

Preston, Thomas. 1997. "Following the Leader: The Impact of U.S. Presidential Style Upon Advisory Group Dynamics, Structure, and Decision". In Paul 't Hart, Eric K. Stern, and Bengt Sundelius, eds., ***Beyond Groupthink: Political Group Dynamics and Foreign Policymaking***. Ann Arbor: University of Michigan Press.

Renshon, Stanley A. 1995. ***The Clinton Presidency: Campaigning, governing, and the Psychology of Leadership***. Boulder, Colo.: Westview Press.

Rockman, Bert A. 1996. "Leadership Style and the Clinton Presidency". In Colin Campbell and Bert A. Rockman, eds., ***The Clinton Presidency: First Appraisals***. Chatham,

NJ: Chatham House.

Smith, S. A. 1993. "Compromise, Consensus, and Consistency". In E. Dumas, ed. ***The Clinton of Arkansas: An Introduction by Those Who Know Them Best.*** Fayetteville, Ark.: University of Arkansas Press.

Watson, J. 1993. "The Clinton White House", ***Presidential Studies Quarterly*** 23: 429-436.

Wilensky, Harold. 1967. ***Organizational Intelligence.*** New York: Basic Books.

Winter, David G. 1995. "Presidential Psychology and Governing Styles: A Comparative Psychological Analysis of the 1992 Presidential Candidates". In Stanley A. Renshon, ed. ***The Clinton Presidency: Campaigning, Governing, and the Psychology of Leadership.*** Boulder, Colo.: Westview Press.

Woodward, Bob. 1991. ***The Commanders.*** New York: Simon & Schuster.

Woodward, Bob. 1994. ***The Agenda: Inside the Clinton White House.*** New York: Simon & Schuster.

In the Name of God

The Domestic Sources of American Foreign Policy: Insights and Evidence

Edited by:
Eugene R. Wittkopf
James M. McCormick

Translated by:
Jamshid Zanganeh

The Institute for Political & International Studies